

Vivienda y Acceso a la Tierra Urbana: Los Programas de FONAVIPO y el Instituto Libertad y Progreso¹

MARIO LUNGO

JOSÉ FRANCISCO OPORTO

San Salvador (El Salvador), septiembre de 1995.

Introducción

Una de las áreas en que la acción del gobierno salvadoreño se considera exitosa, y que incluso ha llegado a ser considerada como un ejemplo de práctica de gobierno, es la regularización de la tierra, urbana principalmente, en situación de tenencia ilegal. Esta acción, realizada a través del Instituto Libertad y Progreso (ILP), se acompaña de otro programa, el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), destinado a financiar el mejoramiento de las viviendas, a semejanza de otros programas existentes en América Latina. Ambos constituyen manifestaciones de la nueva política en el sector vivienda que se comienza a implementar a partir de 1990. En momentos de reforma del Estado y redefinición de las políticas sociales, el análisis de estos programas es de utilidad para formular alternativas al actual modelo de desarrollo del país. Tal es el objetivo de este artículo.

Descripción de los Programas

El gobierno salvadoreño creó en 1991 el ILP, el cual ofrece asistencia técnica al Ministerio de Justicia para la instalación, desarrollo y funcionamiento del Registro Social de Inmuebles y el Proyecto de Modernización del Registro-Catastro de El Salvador, con la finalidad de dar solución legal en forma rápida y a bajo costo al problema de la marginalidad y la inseguridad jurídica de la tenencia de tierra urbana.

En ese marco, el ILP es el responsable del programa *El Salvador, País de Propietarios*, a través del cual se intenta contribuir a la legalización de los derechos de propiedad. Con ello se pretende generar condiciones de igual acceso a los sectores sociales más reprimidos, posibilitando el progreso económico y social.

Inicialmente el ILP trabajó con sectores de la población que, aunque poseían los terrenos, no se encontraban legalmente registrados como propietarios, por lo que el *Registro Social de Inmuebles* daba servicio de legalización a las comunidades marginales (lotificaciones particulares desarrolladas sin autorización); tales lotificaciones fueron desarrolladas por el Estado a través de instituciones como el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA), Fondo Social para la Vivienda (FSV), FONAVIPO, *Banco de Tierras*, y *proyectos de vivienda popular*.

De igual forma el ILP impulsa el desarrollo del *Proyecto de Modernización del Registro y Catastro de El Salvador*, a través del cual se pretende fusionar ambos aspectos con la finalidad de poder contar con un sistema ágil y moderno de Administración y Registro de Inmuebles.

Para completar este programa de regularización de la tierra y programas de gobierno orientados a solventar el problema de la vivienda, se crea en 1992 el FONAVIPO. Este está encargado de facilitar recursos a las familias de más bajos ingresos económicos para que mejoren sus viviendas, trabajando con una red de instituciones autorizadas que promueven sus programas de *Contribuciones para el Mejoramiento de Viviendas y de Créditos*.

El programa de contribuciones consiste en brindar un aporte económico no reembolsable a aquellas familias cuyos ingresos sean menores a 2 salarios mínimos y que posean su terreno debidamente legalizado; con ello se pretende favorecer a las familias más pobres, en tanto es un subsidio directo. El monto de la contribución total para vivienda oscila entre los 3.200 y 13.781 colones.

El programa de créditos facilita recursos a las instituciones autorizadas para que otorguen créditos, en condiciones de mercado, destinados al mejoramiento de viviendas de los sectores de más bajos recursos económicos. En ese sentido este programa también se destina a aquellas familias cuyo ingreso es menor a dos salarios mínimos y que posean alguna capacidad de endeudamiento.

¹Ponencia presentada en el *Seminario: Estrategias para el Financiamiento Urbano*, organizado por el Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM); Río de Janeiro, Octubre de 1995.

Publicado en *Alternativas para el Desarrollo*, No. 34, enero/febrero 1996 Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), El Salvador

Acciones Ejecutadas

Una de las ventajas y características que estos programas presentan es su alta eficiencia y relativa rapidez (a pesar de no contar aún con sistemas computarizados de información), en cuanto al tiempo y requisitos de trámite de legalización de tierras, de otorgamiento de subsidios para el mejoramiento de viviendas, o de asignación de créditos para la compra de terrenos. Es una muestra de avance en términos de modernización de este sector del gobierno, dado que ambos procesos, aunque destinados a la población de bajos ingresos, exigen requisitos mínimos, lo que los hace ágiles, posibilitando de alguna manera que tengan acceso al sector financiero formal en lo que a créditos respecta.

El ILP, en el tiempo que tiene de estar funcionando (1992–1995), ha beneficiado a un total de 5.203 familias, pertenecientes a un total de 62 comunidades, ubicadas en 25 municipios, de los 262 existentes en el país. De este total, la tercera parte de los municipios donde se ha desarrollado este programa se encuentran ubicados en el AMSS (AREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR), ubicándose en ella el 65 % de las comunidades beneficiadas y el 73 % de las familias favorecidas con el programa de regularización de tierras.

En el caso de FONAVIPO, hacia finales del año pasado se habían favorecido con el programa de contribuciones aproximadamente 15.000 familias en los 14 departamentos del país; el programa de créditos había otorgado un monto de 39.375 millones de colones con los cuales se beneficiaron cerca de 10.321 familias, significando un monto promedio de 3.815 colones por familia.

Aunque se reconoce la labor desarrollada por estos programas, es necesario hacer notar su limitación en cuanto a la cobertura de los mismos. En el país existe un total de 1.091.728 familias, de las cuales el 30,51 % son hogares pobres, y el 27 % (294.767) son hogares que se encuentran en extrema pobreza (MIPLAN, 1993). Esto indica que a pesar del funcionamiento positivo de estos programas en términos de agilización de la gestión gubernamental, su nivel de cobertura es muy limitado en tanto solamente han beneficiado al 10,36 % de familias que se encuentran en extrema pobreza (2,78 % del total de familias del país), reflejando sus limitantes en términos de incidencia en lo que a la reducción de la pobreza se refiere.

Cabe recordar, además, que son programas complementarios a las políticas de compensación social fomentados por las políticas económicas neoliberales implementadas a lo largo de toda la América Latina durante los últimos años, por lo tanto no están orientados a enfrentar las fuentes que originan la pobreza estructural.

Estos por otra parte, no siempre sus acciones toman en cuenta la precariedad y los niveles de riesgo ambiental en las cuales la mayoría de asentamientos precarios están ubicados, no mitigando mediante esa vía la vulnerabilidad de las comunidades precarias.

Financiamiento: El obstáculo fundamental

Las fuentes de financiamiento de estos programas son extremadamente limitadas. El financiamiento del ILP proviene fundamentalmente de una partida especial que emana del Presupuesto Extraordinario de la Nación, sin especificarse su monto, y depende directamente de la Presidencia de la República.

El caso de FONAVIPO es diferente. Este asume una cartera de inmuebles en posesión del desaparecido Instituto de Vivienda Urbana (IVU), los cuales según el inventario ascendía a 911 inmuebles, que tienen que ser comercializados para obtener fondos para los programas de contribuciones y de créditos. Ya para 1994 FONAVIPO había iniciado un proceso de Depuración Técnico Legal de los inmuebles heredados del IVU, por lo que la cantidad de los 911 inmuebles a comercializar podría haber variado.

Para ese mismo año existían 120 apartamentos ubicados en el Centro Urbano José Simeón Cañas (Zacamil) aptos para ser comercializados. En el mismo período se encontraban comercializando 104 apartamentos ubicados en el mismo sector lo que los proveería de un monto de aproximadamente 6 millones de colones. Paralelamente a este proceso de comercialización de apartamentos, se encontraban vendiendo aquellos terrenos urbanos y rústicos de más de 1.000 m², con lo cual obtendrían fondos por un monto aproximado de 37.625 millones de colones.

El dinero de la venta de estos inmuebles se destina principalmente al fortalecimiento del *Programa de Contribuciones para el Mejoramiento de Vivienda*.

Además de la venta de inmuebles, el FONAVIPO cuenta con un Departamento de Administración de Cartera, el cual se encarga de manejar las carteras de crédito del Programa Nacional de Vivienda Popular (PRONAVIPO) y del IVU, lo cual lo hace a través de las instituciones financieras y ONGs que trabajan con FONAVIPO, y por la misma institución. El trabajo de recuperación de cartera realizado en 1993 (105.175 millones de colones) indica que solamente pudieron disminuir el índice de mora en un 0,34 % del total experimentado a inicios del año en cuestión.

Otra fuente de financiamiento se logra mediante la legalización de tierras de las comunidades por parte del ILP, dado que los fondos que se obtienen de este proceso son administrados por FONAVIPO.

El precio de un terreno oscila alrededor de 1.600 colones, el cual es pagado en un plazo máximo de 10 años, con cuotas mensuales de 30 colones. Esto presenta un monto extremadamente limitado para abonar al patrimonio que posibilite la sostenibilidad de estos programas.

El programa anterior muestra la extrema limitación de las fuentes de financiamiento de estos programas de Gobierno. Además de ello, no existe vinculación alguna entre los programas de inversión y la política tributaria globales con el financiamiento de vivienda e infraestructura urbana destinada a los sectores sociales más necesitados.

En promedio los fondos destinados a los programas de desarrollo social durante el período 1989–1994, alcanzan el 3,27 %, y en infraestructura, este porcentaje es aún mucho menor, 1,63 %. En cuanto a las fuentes de financiamiento del presupuesto de la nación, vía ingresos tributarios, es necesario mencionar que el 47,7 % del total de la recaudación fiscal para 1994 se hizo a través del Impuesto a Valor Agregado (IVA), mostrando la fuerte carga tributaria asignada al consumo.

Otra limitante a nivel global es que los programas de regularización de tierra y de mejoramiento de vivienda se manejan a nivel central, lo cual no contribuye al proceso de descentralización que se pretende impulsar.

Obviamente con este panorama de limitado financiamiento, es poco probable que programas de regularización de tierra y de mejoramiento de vivienda como los que manejan el ILP y FONAVIPO, puedan ser sostenibles en el tiempo, aún considerando los bajos niveles de cobertura que éstos ya tienen.

Además, como señalábamos anteriormente, a pesar de sus niveles de eficiencia, no constituyen verdaderos programas de redistribución del ingreso, sino paliativos a las situaciones de extrema pobreza. Aunque en la medida en que se legalizan los terrenos los sujetos propietarios de éstos incrementan sus posibilidades de ser sujetos de crédito en tanto poseen una garantía legalmente respaldada, la cual es sujeto de transacción, esto no asegura, sin embargo, su permanencia, dado la precariedad en la que se encuentran y el limitado acceso a recursos que ellos poseen, y corren el riesgo de vender los terrenos legalizados para solucionar sus necesidades vitales.

Algunas Interrogantes

Al plantearse si este es un mecanismo adecuado e innovador de financiamiento urbano, la respuesta es positiva de cara a la solución de la legalización de la tierra y el mejoramiento de vivienda. Además de ello rompe con el esquema tradicional de financiamiento de viviendas que el IVU había impulsado en las décadas anteriores, el cual se basaba, durante los 70s, en la construcción de proyectos de vivienda de bajo costo por parte del Estado, proyectos que durante los 80s fueron sustituidos por el programa de lotes con servicios y las propuestas de renovación integral y rehabilitación de los asentamientos humanos ya establecidos.

El problema no radica en lo adecuado e innovador que estos programas puedan ser, sino en términos de gestión gubernamental, en que son extremadamente limitados en cuanto su sostenibilidad financiera, a la vez que son muy reducidos en términos de su cobertura.

Es de notar, por otra parte, que no son programas que refuercen el proceso de descentralización en tanto; siguen siendo programas desarrollados a nivel del gobierno central, y presentan vínculos débiles con el desarrollo de políticas locales, ni se articulan con las políticas de ingreso-gasto a nivel municipal. Prueba de ello es que el presupuesto del ILP es una decisión discrecional del Presidente de la República dentro del monto total del Presupuesto Extraordinario, el cual no es sujeto de discusión a nivel parlamentario. Existen buenos ejemplos de procesos de financiamiento de vivienda e infraestructura en que los esfuerzos comunitarios-locales, en sintonía con las políticas gubernamentales, han dado buenos resultados en lo que a financiamiento de viviendas para los sectores sociales más necesitados respecta, como los desarrollados en Fortaleza y Sao Paulo en Brasil, y Jalisco y México D.F. en México (CABANNES, 1993). De alguna manera, estos programas muestran mayor transparencia y responsabilidad en el manejo administrativo y en la gestión de esta problemática, aunque de manera muy puntual, lo cual está en sintonía con el proceso de modernización del Estado en curso. Ello no está en discusión, pero sí el escaso nivel de participación de la población potencialmente beneficiaria.

Una propuesta preliminar

Ya el principal organizador de la próxima *Cumbre HABITAT II*, a realizarse en Estambul en junio de 1996, en la reunión de Washington sobre financiamiento urbano organizada por el Banco Mundial, planteaba algunas propuestas a nivel general, las cuales van encaminadas a lograr una mayor participación privada en los procesos de financiamiento del desarrollo urbano, y hacia la búsqueda de sostenibilidad de los mismos (WILLHEIM, 1995).

Observa que los recursos financieros manejados por los sectores privados se encuentran fuera del alcance de los gobiernos, por lo que es necesario buscar formas de integración entre los sectores público y privado en aras de buscar y plantear soluciones adecuadas al problema del desarrollo. En ese sentido plantea la búsqueda de métodos de atracción para que las transnacionales participen activamente en la gestión de proyectos sociales, dado que ello posibilita su éxito económico en los países en vías en desarrollo, en la medida en que éstos logren mayores niveles de desarrollo económico y social.

También plantea la necesidad de buscar respuestas alternativas al simple proceso de privatización, mediante la búsqueda de nuevas formas de organización en lo que a los programas de financiamiento e inversión de viviendas e infraestructura respecta, proponiendo por ejemplo, el manejo público de los distintos proyectos en cuanto a sus funciones, pero dándole un carácter privado en lo que a la administración y financiamiento concierne, y ello por medio de la búsqueda de nuevas e innovadoras formas de organización entre los capitales público y privados.

En términos más concretos lanza tres propuestas que es necesario rescatar:

- Al observar que la volatilidad de la especulación en los mercados financieros es un problema, en tanto hace que todo el sistema económico sea vulnerable y el desarrollo inestable, propone retomar la propuesta de Tobin, la que sostiene que se debe aplicar un impuesto del 0,1% a todas las transacciones financieras, y destinar estos fondos a los proyectos de vivienda. Este impuesto permitiría obtener fondos para el financiamiento de proyectos de vivienda e infraestructura mayores que los fondos de ayuda internacional actualmente disponibles.
- Propone la aplicación de un impuesto a las actividades de turismo, dado las enormes cantidades de recursos que provienen de estas actividades.
- También propone cargar a las ciudades con un pequeño impuesto que sirva para la creación de un fondo de desarrollo, una especie de Fondo de Desarrollo entre Ciudades.

Lo anterior sirve como preámbulo para nuestra idea preliminar, la cual va encaminada a darle solidez a las fuentes de financiamiento y contribuir al proceso de descentralización. En ese sentido, se sugiere:

- Destinar un porcentaje de la recaudación del IVA para el desarrollo de vivienda popular, lo cual permitiría obtener fondos de manera más constante, asegurando la sostenibilidad de programas como FONAVIPO.
- La creación del impuesto predial, y de él destinar una porcentaje hacia el acceso a tierras por parte de los sectores populares. Con ello se potenciaría el proceso de descentralización, pues este tipo de impuesto y el manejo de la tierra urbana debe estar al cargo de las municipalidades.

Bibliografía

CABANNES, YVES

1993 «Financiamiento para la Vivienda Social: Cinco Experiencias Innovadoras»
Vivienda Participación Desarrollo Progresivo, No. 2 Vol. 1, Noviembre de 1993,
Santiago de Chile

FONAVIPO

1994 *Boletín N° 1 del Sector Vivienda: Trabajando Unidos para disminuir el déficit habitacional*
San Salvador, Diciembre de 1994

FONAVIPO

1993 *Memoria de Labores de 1993*
San Salvador, Diciembre de 1993

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (MIPLAN)

1993 *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Urbano y Rural. Octubre 1992 - Marzo 1993*

Departamento de Investigaciones Muestrales, AID-GOES, San Salvador

WILHEIM, JORGE

1995 *Global Urbanization on the Present Transitional Period of Mankind*
Urban Finance Conference, The World Bank, Washington, September, 1995