



**El Salvador: Auto-ayuda y
vivienda incremental
Posibles direcciones y
políticas futuras**

George Gattoni
Reinhard Goethert
Roberto Chávez

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Instituciones para el
Desarrollo

**DOCUMENTO DE DEBATE
IDB-DP-217**

Mayo, 2012

El Salvador: Auto-ayuda y vivienda incremental

Posibles direcciones y políticas futuras

George Gattoni
Reinhard Goethert
Roberto Chávez



Banco Interamericano de Desarrollo

2012

<http://www.iadb.org>

Los “Documentos de debate” y las presentaciones son preparados por funcionarios del Banco y otros profesionales como material de apoyo para eventos. Suelen producirse en plazos muy breves de publicación y no se someten a una edición o revisión formal. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

Ophelie Chevalier, opheliec@iadb.org

EL SALVADOR

**AUTO-AYUDA Y VIVIENDA INCREMENTAL:
POSIBLES DIRECCIONES Y POLÍTICAS FUTURAS**

RESUMEN EJECUTIVO

Por George Gattoni y Reinhard Goethert, con Roberto Chávez

y

la Fundación Salvadoreña de Vivienda Mínima (FUNDASAL),
con estudiantes de la Universidad José Simeón Cañas (UCA) y la Universidad de El Salvador (UES).















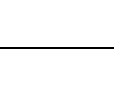

15 de octubre del 2011

CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivos principales: Este estudio longitudinal examina y documenta el proceso de viviendas construidas incrementalmente por familias de escasos recursos durante los últimos cuarenta años, con los objetivos de: 1) evaluar las viviendas auto-construidas y recomendar opciones estratégicas para apoyar y hacer más eficiente las estrategias incrementales; y, 2) determinar como los procesos de vivienda incremental pueden ser incluidas en políticas nacionales para la vivienda de bajos ingresos en países en desarrollo que sufren de grandes déficits en vivienda urbana.

Por que El Salvador? En la década de los 1970, algunos de los primeros programas de lotes con servicios para apoyar a la vivienda construida de forma incremental fueron desarrollados en El Salvador. Estos conceptos y prototipos de lotes con servicios sirvieron de modelo para programas financiados por instituciones de desarrollo en todo el mundo. Lamentablemente, estos esfuerzos pioneros fueron evaluados a poco tiempo después de la fase de ocupación y antes del arranque de los procesos incrementales de expansión y mejoras. Esto llevó a percepciones erróneas con respecto a los programas de vivienda incremental. Este estudio tiene la ventaja y la importancia de examinar las trayectorias de los hogares y sus viviendas desde la perspectiva de mediano plazo, es decir de a lo largo de tres o cuatro décadas.

El Proceso de la encuesta: El propósito del estudio fue entender cómo construyeron sus moradas las familias de bajos ingresos a través del tiempo. La encuesta de 210 hogares documentó estas estrategias y procesos, desde la ocupación inicial de las viviendas, hasta el presente. Se estudiaron siete asentamientos que representan tres tipos predominantes de vivienda de bajos ingresos en El Salvador: i) asentamientos ilegales; ii) proyectos de lotes con servicios; y, iii) proyectos de casas terminadas o de 'llave en mano' construidas con apoyo de agencias del gobierno y por constructores del sector privado. El Grafico 1 muestra la Tipología de los Asentamientos y las Etapas de Evolución de las viviendas. El estudio examinó las estrategias y decisiones de los hogares, así como los costos de construcción de viviendas incrementales a través del tiempo, para comparar estas trayectorias con las de familias en proyectos de vivienda terminadas o convencionales. A fin de captar las influencias en las inversiones de los hogares, se analizó la cronología de los factores externos tales como políticas habitacionales nacionales las fluctuaciones económicas y sociales, y los efectos inflacionarios de los costos de construcción, entre otras. La intención fue de identificar cuáles fueron los factores detonantes para mejorar las casas, y cuáles fueron las limitaciones de las familias para construir sus viviendas. Esto permite recomendar opciones de políticas de vivienda para gobiernos y agencias de cooperación internacional que buscan apoyar programas habitacionales basados en las economías y contribuciones del esfuerzo propio de las familias.

Table 1: TYPOLOGY of settlements and description of incremental STAGES of houses TIPOLOGÍA de asentamientos y descripción de las ETAPAS de sus casas						
	Sites and services (legal) Lotes con servicios (legales)	Illegal settlements Asentamientos ilegales			Projects Proyectos	
Types Compared Tipos que se comparan	Serviced Plots and Core units Lotes Servidos y Unidades Básicas	Upgraded slums Mejoramiento barrial (Tugunios)	Un-upgraded Slums Tugunios sin Mejoras	Illegal subdivisions Lofificaciones sin servicios	Public turnkey housing Casas completas publicas	Private developer Turnkey housing Casas completas privadas
Settlements Surveyed Asentamientos encuestados	(FUNDASAL) El Pepeto Sensunapan	(FUNDASAL) Las Palmas	Jardines del Boulevard	(ARGOZ) Nueva Trinidad	(FSV) Nuevo Horizonte	(Grupo Robes) Altavista
STARTING POINT / INICIO • Plot/unit at occupancy and/or shelter at the time settlement was constructed and before improvements. • Una casa o unidad al momento de posesión, o cuando el asentamiento se estableció y antes del dueño que llevaba a cabo mejoras		Champa 				
FUNCTIONAL / FUNCIONAL • House with improvements to enclose and made habitable; minimum investments to accommodate the household. Few extensions or improvements; low investment level. • Casa con mejoras para en cerrar y hacer habitable la casa: inversión mínima, suficiente para establecerse la familia. Pocas extensiones o mejoras; nivel inversión baja.						
COMPLETE / CONSOLIDADA • House with room additions, improvements, and finishes that meet the needs and expectations of the household. The investment cost is medium. • Casa con cuartos agregados, mejoras y acabados cumpliendo las necesidades / expectativas de la familia. El costo de inversión medio.						
EXPANDED / AMPLIADA House considerably expanded in size, number of floors, amenities and with quality finishes. A considerable amount of investment. Casa considerablemente ampliada en tamaño, pisos adicionales, funcionalidad, y en acabados. Representa una considerable inversión.						

RESULTADOS (Interpretación de las Encuestas)

■ **Las estrategias incrementales son universales.** En todos los tipos de asentamientos los residentes amplían y mejoran sus casas. Esto es cierto tanto para asentamientos ilegales como para proyectos de lotes con servicios destinados a apoyar a la vivienda incremental. Sin embargo, en proyectos públicos y privados de casas terminadas, también hay un número considerable de propietarios que con el tiempo llegan a ampliar y mejorar sus viviendas con un nivel de inversión relativamente alto.

■ **El tipo de asentamiento afecta el ritmo de mejoras.** Los asentamientos ilegales suelen tardar más para obtener servicios públicos y la seguridad de tenencia, y sus residentes tienen poco o ningún acceso a crédito formal. Sus ingresos tienden a ser ligeramente más bajos, y el inicio y ritmo de las mejoras son más lentos. En proyectos de lotes con servicios hay un número significativo de residentes que amplían, modifican y mejoran sus casas más allá de la unidad básica. Estos tienden a comenzar más temprano, con inversiones mayores que resultan en mejoras de mayor calidad.

■ **Las estrategias de las familias son variables.** Algunas familias hacen pocas inversiones y tardan años en iniciarlas, por lo que las casas terminan con menores mejoras o ampliaciones (las que se caracterizan en este estudio como de nivel "Fundamental"). Otros agregan habitaciones o espacios en pocos años para satisfacer sus necesidades en cuanto al espacio, prioridades funcionales y preferencias estéticas (las que se clasifican en el estudio como "Consolidadas"). Un tercer grupo invierte con más frecuencia y más rápidamente para agregar habitaciones o pisos adicionales, terminando con casas bastante mayores y mejoradas (llamadas "Ampliadas"). Aunque estas diferencias no siempre corresponden a los ingresos y tamaño del hogar, la disponibilidad de los ingresos discrecionales impulsa el proceso de manera uniforme.

■ **El punto de arranque influye en el proceso.** Las comparaciones entre asentamientos ilegales y oficiales, o sin ayuda versus con algún tipo de apoyo, muestra que un poco de ayuda al inicio provoca un proceso más eficiente. El

punto de partida para los barrios y lotificaciones ilegales es un lote sin servicios públicos. Estos tienden a tener un desarrollo muy lento y llevan más tiempo para hacer mejoras. Los proyectos de lotes con servicios tienen un arranque más rápido, ya que ofrecen opciones al inicio como parcelas sólo con servicios públicos, parcelas con unidad sanitaria (baño y lavadero), o parcelas con unidad básica diseñadas para facilitar la expansión. Estas opciones tienen además acceso a créditos de construcción, asistencia técnica y programas de ayuda mutua y de desarrollo comunitario.

■ **Las Familias de bajos ingresos son pragmáticas.** En general, los constructores-propietarios son inversionistas cuidadosos en el manejo y optimización de sus recursos. La gran mayoría de los hogares de todo tipo de asentamientos tienen la capacidad de gestionar el proceso racionalmente y de iniciar o parar las obras cuando el ingreso familiar es inestable. El ritmo lento de mejorar de vivienda, incluso con largos atrasos, no se considera como un problema grave, sino que se acepta como una necesidad ineludible, a la par con la expectativa de llegar a su objetivo en algún momento futuro.

■ **La vivienda es una inversión para la familia.** La mayoría de las familias no buscan vender sus casas. Para la mayoría, el objetivo es dejar sus casas a sus hijos, y muchos de ellos han ya heredado hoy, particularmente en los proyectos de lotes con servicios. Esto, puede explicar en parte, la aceptación de un largo proceso para "completar" la casa. Dada la escasez y opciones limitadas, ven la propiedad como una codiciada "oportunidad" para pasar a la familia las ganancias del mercado.

■ **La seguridad es importante, mientras que la tenencia lo es menos.** Solo aproximadamente una tercera parte de los propietarios en lotificaciones ilegales o proyectos de lotes con servicios buscan completar el proceso de titulación. Ofrecen diferentes razones:

- los costos de transacción para título son altos en relación a la importancia que le atribuyen los propietarios;
- el documento de compra-venta representa suficiente seguridad o protección contra el desalojo;
- hay poco interés usar la propiedad como garantía para obtener hipotecas; y,
- muchos no ven la necesidad de asegurar el título, ya que el plan es dejar la propiedad ya ocupada a sus herederos.

DETONANTES DE INVERSIÓN - CAUSA Y EFECTO EN EL TRANCURSO DEL TIEMPO

Algunos factores indirectos que influyen en las decisiones y ritmo de inversiones de cada hogar son: el acceso al mercado de vivienda pública y privada, el acceso a la tierra, la disponibilidad de crédito y las fluctuaciones económicas, entre otros. Entre estos factores, las principales influencias indirectas que afectan las estrategias de los hogares son:

■ **El acceso a los mercados de vivienda.** El déficit acumulado de vivienda desde 1970 hasta 2010, la demanda de tierra y servicios, y el acceso a crédito, todos siguen en aumento. Esto implica que el sector informal de producción de hábitat ha mantenido el mismo ritmo del crecimiento de la población urbana. También indica que las normas para producción vivienda y servicios para familias de bajos ingresos no son realistas y no están al alcance de estas familias ni del gobierno. Por lo tanto, la gran mayoría de familias de bajos ingresos siguen construyendo ilegalmente, poco a poco, a largo plazo, ya que la ilegalidad es su única opción viable.

■ **La producción proyectos públicos de viviendas para los sectores más bajos entre 1970 y 1990 fue muy limitada.** Como respuesta al déficit, la política nacional de vivienda en esas décadas promovió apartamentos en dos o más pisos y viviendas terminadas. Estos programas altamente subsidiados nunca consiguieron producir más de 1,000 unidades por año. Los proyectos de lotes con servicios de FUNDASAL, explícitamente dirigidos a familias de bajos ingresos que vivían en mesones y tugurios, produjeron entre 1970 y 1985 un promedio alrededor de 2,500 unidades por año. Sin embargo, la producción global de vivienda nueva en estas décadas tuvo relativamente poco impacto para reducir el déficit. En consecuencia, la auto construcción incremental resultó la única opción viable para la mayoría del sector de escasos recursos.

■ **Aumento de la migración urbana.** El conflicto armado de 1976 a 1988 dio lugar a migraciones masivas del campo a la ciudad y no sólo aumentó la demanda de vivienda para el sector de bajos ingresos, sino que también provocó una caída en la producción de vivienda formal. A su vez, esto generó más lotificaciones y asentamientos ilegales. Los costos de construcción aumentaron, la producción de viviendas bajó, y los mercados de tierras, de vivienda de alquiler y el desempleo, aumentaron. Todos estos factores afectaron el gasto de los hogares y las inversiones en la expansión de viviendas.

■ **Las remesas de 1980 al 2011.** El conflicto armado también produjo una fuerte migración a los E.E.UU. y Canadá, que continúa hasta la fecha. El resultado ha sido un flujo de remesas que tuvo un gran impacto en la producción de vivienda de familias de bajos ingresos. La mayoría de familias beneficiarias de las remesas invirtieron buena parte de estos recursos en la ampliación y mejora de sus viviendas. Para otros, las remesas ayudaron a entrar en el mercado de la vivienda informal de las lotificaciones ilegales. Aunque hay pocos datos confiables, esto puede explicar el incremento en la producción de viviendas de bajo costo en los últimos veinte años. Las remesas fueron el insumo más importante para la expansión y mejoras de las casas. Las remesas sirvieron como una especie de acceso al crédito ya que no habían instituciones o programas equivalentes de crédito formal para el mejoramiento de viviendas.

■ **Reconstrucción de los terremotos.** Los terremotos del 2000 y 2001, e inclusive el de 1985, afectaron sustancialmente al sector de escaso recursos y a la producción de viviendas. La reconstrucción, sobre todo viviendas nuevas, y los programas de reparación, generaron empleos. Cierta aumento en los ingresos, como se vio en algunas zonas encuestadas como El Pepeto, generaron mejoras. En otros casos, hubo un estancamiento a causa de los altos costos de materiales, y la escasez de mano de obra.

■ **El costo de la construcción.** Con algunas variaciones, los materiales, mano de obra y los costos de construcción en general acompañaron el ritmo de la inflación, con picos relacionados a los terremotos. Los costos de materiales, siempre mayores cuando se compran al menudeo, fueron otro factor en las decisiones de cuándo y como construir. Los encuestados se quejaron también de escasez de crédito para los materiales y el alto costo de mano de obra especializada, tales como fontaneros y electricistas.

■ **Comparación de vivienda incremental y casa terminada.** Se hizo una comparación entre siete tipos de asentamientos. Los encuestados dieron los valores de mercado percibidos de sus casas, estimados a precios actuales del mercado. El análisis para comparar soluciones incrementales, es decir lotes con servicios, con proyectos de casa completa, tomando en cuenta los costos de inversión y subsidios, está en proceso y se incluirá el informe final. Ver la tabla 2 a continuación:

Tabla 2 - Comparación de Estrategias Incrementales por Tipo de Asentamiento						
	Lotes con Servicios (legales)	Asentamientos Ilegales			Vivienda Terminada	
Tipos de Asentamientos que se Comparan	Lotes Servidos y Unidades Básicas	Mejoramiento de Barrios	Tugurios Sin Mejoras	Lotificaciones Ilegales Sin Servicios	Viviendas Terminadas de Gobierno	Viviendas Terminadas Sector Privado
¿Qué comparaciones hay entre los diferentes puntos de arranque entre:						
-precio de mercado estimado?	\$29,667	\$25,000	\$13,600	\$7,688	\$24,250	\$17,000
-tiempo para casa consolidada?	Tiempo: 10 años	Tiempo: 20+ años	Tiempo: 20+ años	Tiempo: 15 años	Tiempo: 6 años	Tiempo: 3 años
-área de vivienda final?	Área: 90m2	Área: 43m2	Área: 71m2	Área: 46m2	Área: 76m2	Área: 52m2

CONCLUSIONES: NUEVAS DIRECCIONES PARA LA VIVIENDA INCREMENTAL

Los resultados de la encuesta destacan los problemas de las políticas de vivienda previas y sugieren opciones para responder a la creciente demanda de la vivienda. El estudio demuestra que la vivienda incremental no solo es una opción viable, sino que muchas veces es la única solución para la población urbana de bajos ingresos en El Salvador. El estudio también nos enseña que el proceso de vivienda incremental es flexible y pragmático, y que es utilizado por los hogares en una amplia gama de soluciones de vivienda, desde el asentamiento informal a las viviendas completas. Los siete casos en el estudio, tienen ventajas y desventajas. Algunas soluciones están al alcance tanto de los pobres como del gobierno, mientras que otras son más costosas y menos efectivas. Sin embargo, la conclusión más importante es que todas estas soluciones combinadas están cubriendo las necesidades de vivienda de la mayor parte de la población pobre urbana del país. Asimismo, el proceso incremental probablemente continuará produciendo la mayor parte de la producción de vivienda nueva en el futuro.

El elemento clave – la voluntad y capacidad de familias con escasos recursos de construir o ampliar su vivienda con sus propios esfuerzos -- representa un gran potencial para responder al déficit nacional de la vivienda. El concepto de vivienda incremental o progresiva ya es un componente central de la política de vivienda a nacional a través de los programas de mejoramiento barrial . Es también posible prever otras iniciativas que empleen este concepto. Los resultados de la encuesta sugieren que una política de vivienda incremental comprensiva tendría cuatro componentes:

1. **Mejoramiento Barrial** o programas de normalización de tugurios. Ampliar el alcance y la cobertura (a nivel nacional) de estos programas permitiría contribuir a reducir el déficit cualitativo de vivienda mientras que las familias de bajos ingresos no tengan acceso a alternativas legales.

2. **Las Lotificaciones ilegales**, representan la única respuesta a gran escala para proporcionar tierra a familias de bajos ingresos. Los lotificadores privados ignoran limitaciones legales tales como las normas oficiales y reglamentos de construcción para crear un mercado de lotes sin servicios eficiente, pero ilegal. Establecer un marco normativo y legal para esta oferta permitiría canalizar estas iniciativas y este tipo de soluciones a escala nacional. Reformas al mercado de tierras permitirían que los lotificadores extralegales urbanicen y vendan lotes para la auto-construcción incremental de viviendas. Si se combinara esto con acceso a crédito, infraestructura y servicios municipales, se aceleraría el proceso de construcción de vivienda.

3. **Los Proyectos Públicos** de vivienda terminada son programas patrocinados por el sector público que producen grandes cantidades de tierra y viviendas con servicios municipales completos, apoyados por programas de crédito del gobierno. Estos programas son efectivos, pero podrían ser más eficientes y de menor costo si, en vez de una pequeña casa completa, se ofrecería una casa básica ampliable, más apropiada para propietarios que quisieran modificarlas y a adaptarlas a sus necesidades. También, al reducir costos y subsidios se podría alcanzar mayor cobertura.

4. **Los lotes con servicios** han demostrado que el proceso incremental puede producir un producto final comparable a la vivienda completa, pero mejor adaptado a las necesidades de los usuarios. Existe el potencial de un nuevo enfoque para programas de lotes con servicios, más actualizados, con normas de diseño más apropiadas y realizados a escala nacional, que tendría por objetivo proporcionar tierra e infraestructura en sitios estratégicos de ciudades del país para:

a) disuadir y substituir el crecimiento de asentamientos ilegales, como parte de los planes del crecimiento de la ciudad;

b) estimular el abastecimiento de tierra para la vivienda de bajos ingreso; y,

c) en base la experiencia hasta la fecha, se podrían mejorar los modelos de unidad básica y diseñar programas de crédito apropiados. Esto debería ser acompañado de un marco legal e institucional apropiado, que permita reducir substancialmente el déficit de vivienda en el país.