

Política Municipal de Vivienda: instrumento para la gestión del hábitat

Lizeth Rodríguez y Arturo Cisneros*

Palabras clave:

política de vivienda, herramientas normativas, déficit habitacional, sector vivienda.

Resumen

Los constantes procesos de cambio, tanto económicos como sociales, han segregado y sectorizado a grupos poblacionales generalmente en zonas de alto riesgo, convirtiéndolos en sectores poblacionales muy vulnerables e inseguros ante cualquier adversidad, y catástrofe natural. Entre los factores que han contribuido a determinar el incremento de las necesidades de las comunidades con menos recursos están los riesgos físicos ambientales, legales y de exclusión social; los gobiernos locales requieren voluntad para enfrentarlos y mejorar las condiciones de vida de los habitantes, y lograr así el bienestar de sus ciudadanos y su fortalecimiento como institución. Uno de los desafíos de los gobiernos locales es lograr el fortalecimiento en diversas áreas, siendo la producción del hábitat una de las más importantes. Una política de vivienda contribuye a la institucionalización de nuevas herramientas normativas para enfrentar el problema del déficit habitacional porque se perfila como un instrumento sostenible para el sector habitacional, ya que dicta lineamientos para mejorar la capacidad del sector vivienda, tanto a nivel administrativo como económico, garantizando la equitativa y eficiente distribución de recursos destinados a subsidios del sector. El estudio de consultoría que dio origen a la Política Municipal de Vivienda es el resultado de un proceso de investigación en el que actualizó la base datos catastrales, así como el levantamiento de datos en las comunidades del municipio de San Salvador¹.

* Catedrática del Departamento de Organización del Espacio, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", c. e.: lrrodriguez@uca.edu.sv y rodriguez.lizeth@gmail.com

1. El estudio ha sido el producto de la consultoría denominada "Política Municipal de Vivienda", de la Alcaldía Municipal de San Salvador, Concejo Municipal 2006-2009, durante la administración de la

1. Justificación y antecedentes. ¿Por qué una Política de Vivienda?

Los procesos migratorios del campo a los principales núcleos urbanos han generado, como consecuencia, una marcada segmentación social dentro de las ciudades, y San Salvador no es la excepción. Reflejo de esto son las pocas oportunidades de acceso a una vivienda que tienen las familias con escaso recurso económico, la mayoría de las cuales genera sus ingresos dentro de la economía informal sin poder demostrar su capacidad adquisitiva ni ingresar al sistema de ahorro y crédito, ya que escasamente pueden asegurar la alimentación en el presupuesto familiar.

Este fenómeno de marginación social tiene como consecuencia el deterioro de la calidad de vida de las familias afectadas, lo cual

desencadena conflictos sociales y la pérdida de dignidad ciudadana.

Por esta razón, es necesaria la articulación de un instrumento que sea el marco de referencia de las acciones y programas multilaterales dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida de las familias que habitan en el municipio de San Salvador, principalmente al sector que habita en áreas de riesgo. La Política Municipal de Vivienda guiará los procedimientos hacia minimizar el déficit cuantitativo y cualitativo del hábitat, entendiendo como déficit cuantitativo la carencia de viviendas de las familias que no tienen acceso a estas, en el municipio de San Salvador; y como déficit cualitativo la ausencia de calidad en las viviendas, así como la falta de equipamiento básico que garantice una vivienda digna.

Cuadro 1. Resumen de tipología de vivienda

GRUPOS HABITACIONALES	DISTRITO CENTRO HISTORICO	DISTRITO-1	DISTRITO-2	DISTRITO-3	DISTRITO-4	DISTRITO-5	DISTRITO-6	TOTALES	%
COMUNIDADES	8.0	19.0	34.0	24.0	23.0	82.0	55.0	245.0	20.1
CONDOMINIOS	16.0	44.0	58.0	135.0	60.0	98.0	13.0	424.0	34.7
COLONIAS	1.0	33.0	21.0	2.0	5.0	55.0	8.0	125.0	10.2
RESIDENCIALES	0.0	30.0	93.0	21.0	33.0	21.0	2.0	200.0	16.4
URBANIZACIONES	0.0	10.0	53.0	7.0	35.0	31.0	2.0	138.0	11.3
REPARTOS	0.0	4.0	16.0	0.0	5.0	14.0	1.0	40.0	3.3
LOTIFICACIONES	0.0	0.0	2.0	1.0	4.0	10.0	0.0	17.0	1.4
CENTROS URBANOS	0.0	21.0	2.0	0.0	0.0	3.0	0.0	26.0	2.1
BARRIOS	1.0	0.0	3.0	0.0	0.0	1.0	1.0	6.0	0.5
								TOTAL	
								1222.0	100.0

Fuente: Distritos (Participación ciudadana), enero 2009. Alcaldía Municipal de San Salvador

Dra. Violeta Menjívar Escalante, alcaldesa. Coordinación General: Unidad Ejecutora del Proyecto de Áreas Críticas. Ing. Francisco José Gómez Hernández y Arq. Alma Yanirah Escalante López. Consultores: Arq. Carlos Arturo Cisneros Mayen y Arq. Lizeth Rodríguez.

La municipalidad de San Salvador ha venido haciendo un esfuerzo considerable desde 1997 por implementar procesos participativos, normativas y políticas que impulsen una nueva forma de gobernar para beneficiar a los sectores de la población con menos recursos, a través de la dinamización y producción del hábitat como uno de los principales motores que impulsan el fortalecimiento del municipio, como es el caso de la descentralización administrativa territorial en San Salvador mediante la creación de los siete distritos, que garantizan una atención más eficiente del municipio.

De Catastro, se origina una base de datos cuantitativa de cada tipología de grupos habitacionales; es notorio que el 20.10 % de estos grupos son comunidades que viven en asentamientos humanos carentes de condiciones adecuadas para el desarrollo de la vivienda (ver cuadro 1); un 49.8 % de esas comunidades están ubicadas en condiciones extremas de alto riesgo (ver cuadro 2).

Esta situación se contrapone a la baja densidad habitacional en la que se encuentra actualmente el centro de San Salvador, generando áreas deprimidas que pudieran ser reutilizadas para disminuir el déficit habitacional, considerando que las edificaciones dentro del centro urbano cuentan con la infraestructura de servicios básicos.

2. Actores

Para la implementación de una Política Municipal de Vivienda, es necesaria la concertación de los sectores involucrados en esta temática.

Entre estos sectores se identifican:

- La Alcaldía Municipal de San Salvador
- Instituciones del Estado, como Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), Ministerio de Obras Públicas (MOP), Ministerio del Ambiente y

Recursos Naturales (MARN), autónomas: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA).

- Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS).
- Organizaciones no gubernamentales (ONG).
- Instituciones financieras como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que es la institución que otorgó el financiamiento para el programa subsidiario de recuperación de las áreas críticas.
- Asociaciones comunales.
- Las familias de escasos recursos que habitan las áreas críticas de San Salvador.

El rol de la Alcaldía Municipal

La Alcaldía de San Salvador es el gobierno local autónomo que constituye la unidad política administrativa primaria dentro de la organización establecida en un territorio determinado, encargado de la rectoría y gerencia del bien común.

La municipalidad, además de ser la estructura político-administrativa, es la entidad gestora de recursos y la administradora de estos.

Corresponde entonces, a la municipalidad, el papel de liderazgo en el proceso de creación e implementación de una Política Municipal de Vivienda; así mismo, le corresponde proponer iniciativas, programas y proyectos que favorezcan a la ciudadanía, priorizando a los sectores menos favorecidos.

El rol de instituciones del Estado

Según el artículo 118 de la Constitución de la República de El Salvador, "El Estado adoptará políticas de población con el fin de

asegurar el mayor bienestar a los habitantes de la República”.

Y según el artículo 119, “Se declarara de interés social la construcción de viviendas. El Estado procurará que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda”.

Por lo tanto, cualquier intervención que se realice en el municipio de San Salvador se encuentra sujeta a las leyes de la República de El Salvador; en consecuencia, el Estado por medio de las autoridades ministeriales realiza esfuerzos en conjunto con el gobierno local, para suplir el déficit de vivienda.

El rol de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS)

Es la institución que otorga permisos concernientes al área metropolitana de San Salvador, para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y Municipios Aledaños, y su respectivo Reglamento.

El rol de organizaciones no gubernamentales (ONG)

Entidad de carácter privado, cuyos objetivos y acciones son dirigidos a la población menos favorecida con carácter solidario, por medio de la implementación de programas de ayuda y desarrollo social.

Estas organizaciones desempeñan un rol estratégico dentro de la implementación de la Política Municipal de Vivienda, ya que, en general, existe en el país un grupo sólido de estas instituciones dedicadas al financiamiento y desarrollo de programas de vivienda.

El rol de instituciones financieras

Para asegurar el financiamiento de las acciones de la Política Municipal de Vivienda,

debe tomarse en cuenta la verdadera situación económica de la población, dado que las dos terceras partes carecen de capacidad de pago y de garantías, además de la imposibilidad de acreditar ingresos permanentes. En este contexto, las asociaciones de ahorro y crédito desarrollan mecanismos económicos para que la población pueda adquirir un bien inmueble. Sin embargo, no toda la población es sujeto de crédito; por lo tanto, las instituciones financieras cierran convenios con instituciones gubernamentales para financiar, a través de préstamos, el subsidio a la vivienda.

El rol de organizaciones vecinales

Son los grupos de personas ubicadas en determinadas áreas geográficas, que integran una entidad permanente para unificar iniciativas, voluntades, esfuerzos y acciones, y participar organizadamente en la solución a problemas y necesidades, impulsando relaciones y proyectos de beneficio para la comunidad.

El rol de las familias de escasos recursos que habitan las áreas críticas de San Salvador

Dentro del municipio de San Salvador, se concentran 245 comunidades, de las cuales 122 comunidades (49.8 %) se encuentran en condiciones de riesgo. En las 245 comunidades viven 26 672 familias de bajos ingresos ubicadas en áreas de riesgo, que son inadecuadas para el desarrollo de una vivienda digna y segura, generalmente en condiciones de riesgo natural, legal y socioeconómico, con carencia de servicios básicos (ver cuadro 2). Por lo tanto, a este sector de la población –familias cuyos ingresos sean menores a cuatro salarios mínimos– es al que serán dirigidas las acciones prioritarias de la Política Municipal de Vivienda, dentro de la cual protagonizan un rol de autogestores dentro de los proyectos de construcción de vivienda y mejoramiento de barrios, haciendo énfasis en la participación de la mujer y la juventud, para asegurar la sostenibilidad social de la intervención.

Cuadro 2: Resumen de censo de áreas críticas

DISTRITOS	NÚMERO DE COMUNIDADES	NÚMERO DE COMUNIDADES EN RIESGO FÍSICO	NÚMERO DE FAMILIAS	NÚMERO DE PERSONAS, 4.2 PERSONAS POR GRUPO FAMILIAR
DISTRITO CENTRO HISTÓRICO	8.0	3.0	198.0	832.0
DISTRITO-1	19.0 *	12.0	2,610.0	10,962.0
DISTRITO-2	34.0	14.0	1,652.6	6,941.0
DISTRITO-3	24.0**	8.0	4,648.0	19,522.0
DISTRITO-4	23.0***	10.0	7,800.0	32,760.0
DISTRITO-5	82.0****	46.0	5,193.0	21,811.0
DISTRITO-6	55.0	29.0	4,570.0	19,194.0
TOTALES	245.0	122.0	26,671.6	112,022.0

Fuente: Distritos (Participación ciudadana), enero 2009. Alcaldía Municipal de San Salvador.

Imagen 1. Comunidad El Sitio, San Salvador.

Fuente: Elaboración propia.

3. Marco jurídico de referencia

La Política Municipal de Vivienda tiene como fundamentos legales: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la

Constitución de La República, la Política Nacional de Vivienda, el Código Municipal y el Programa de Vivienda-fase I, Subprograma III, Programa Subsidiario para la Alcaldía Municipal de San Salvador.