

Alternativas de financiamiento para reducir el déficit habitacional en El Salvador

William Adalberto Pleitéz y Carlos Gerardo Acevedo Flores



Dr. William Pleitez, doctor en economía, responsable de coordinar la elaboración del “Informe de Desarrollo Humano de El Salvador” bajo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Consultor de diversos organismos internacionales que trabajan en el tema del desarrollo en la región Centroamericana. Dirigió para FUSAI el estudio “Alternativas de financiamiento para apoyar

la vivienda de interés social y eliminar el déficit habitacional en El Salvador” (julio de 2003).



Dr. Carlos Acevedo, doctor en economía, actualmente es el coordinador adjunto de la elaboración del “Informe de Desarrollo Humano de El Salvador”, bajo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); se desempeñó como jefe de investigaciones macro económicas de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo económico y Social (FUSADES). Catedrático de las princi-

pales Universidades del país, participó en la elaboración del estudio Alternativas de financiamiento para apoyar la vivienda de interés social y eliminar el déficit habitacional en El Salvador (julio de 2003).

Contenido

Introducción	4
Cuantificación de los recursos necesarios para eliminar el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo	5
Déficit habitacional antes y después de los terremotos	5
Costos de eliminación del déficit habitacional cuantitativo	5
Costos de eliminación del déficit habitacional cualitativo	7
Efectos dinamizadores del sector vivienda sobre la actividad económica global	8
Opciones de financiamiento para reducir el déficit habitacional	12
Implementación del impuesto predial	12
Aplicación de un impuesto sobre la valorización de la propiedad (impuesto sobre la plusvalía)	14
Incremento de la tasa del IVA	14
Alcance de las medidas propuestas para financiar la reducción del déficit habitacional	15
Referencias bibliográficas	18

Introducción

El artículo 119 de la Constitución Política de El Salvador declara de “interés social” la construcción de viviendas e instruye al estado para procurar “que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda”. Sin embargo, con anterioridad a los terremotos, el país enfrentaba ya un déficit habitacional de 525.521 unidades, desglosado en un déficit cuantitativo de 36.511 viviendas y uno cualitativo de 489.010 unidades, de acuerdo con datos de la Oficina de Planificación Estratégica (OPES) del Vice-ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. Tras los terremotos, el déficit habitacional estimado por la OPES se habría reducido a 508.807 viviendas, de las cuales 39.703 viviendas correspondían al déficit cuantitativo y 469.104 al cualitativo. Eliminar un déficit habitacional de esas dimensiones implica una ingente movilización de recursos en términos relativos a las posibilidades del país.

No es esperable que tal tarea pueda ser acometida solamente sobre la base de mecanismos de mercado. Como en otros países, también en El Salvador la mayoría de las opciones de crédito hipotecario disponibles en el mercado están dirigidas a atender a los estratos sociales con mayor capacidad adquisitiva. El bajo monto de las operaciones de crédito hipotecario para los sectores de menores ingresos y los mayores costos de transacción involucrados en tales operaciones han tendido a desalentar a los intermediarios financieros a otorgar créditos para la construcción de viviendas de interés social.

El acceso de la población de más bajos ingresos a las oportunidades de financiamiento para vivienda se ha visto dificultado por tres factores principales: primero, la insuficiente capacidad adquisitiva que impide transformar su demanda potencial en una demanda efectiva; segundo, la carencia de garantías satisfactorias para acceder a los créditos hipotecarios disponibles; y tercero, la imposibilidad de acreditar ingresos permanentes, lo cual constituye un problema endémico en países con sectores informales importantes, como es el caso de El Salvador.

En tales circunstancias, la participación del estado en la solución del déficit habitacional resulta decisiva. Tal participación no debe reducirse a un rol meramente normativo y promotor de la iniciativa privada. En sociedades de bajos ingresos y con amplios sectores de la población con escasa capacidad adquisitiva, la participación del estado debe trascender el papel normativo a fin de asegurar un mayor acceso a la vivienda para esos sectores de la población. En particular, para los estratos sociales más pobres, con nula capacidad de endeudamiento, el acceso a la vivienda debe sustentarse primordialmente sobre la base de la ayuda estatal en la forma de un subsidio habitacional directo no reembolsable, combinado con algún componente de esfuerzo familiar.

En El Salvador, sin embargo, la implementación de un régimen de subsidios habitacionales directos como eje central de la política pública en materia de atención del déficit habitacional de los sectores de menores ingresos enfrenta impor-

tantes restricciones fiscales. Para aliviar tales restricciones, en este informe se proponen tres opciones de política tributaria encaminadas a generar recursos que permitan financiar una política de apoyo sistemático a la vivienda de interés social y paliar el déficit habitacional existente. Tales alternativas son la adopción de un impuesto sobre los bienes inmuebles de tipo “predial”, la aplicación de un impuesto sobre la valorización de la tierra (impuesto sobre la plusvalía), y el incremento de la tasa del IVA al 15%.

En lo que sigue, el análisis está dividido en tres secciones. En la primera se efectúa una estimación del déficit habitacional, cuantitativo y cualitativo, que el país tendría que resolver durante el período 2003–2010, así como del monto de los recursos necesarios para eliminarlo. En la segunda se cuantifican los efectos multiplicadores que la eliminación del déficit habitacional tendría sobre la actividad económica global del país. En la tercera se exploran y cuantifican las tres alternativas tributarias señaladas.

Cuantificación de los recursos necesarios para eliminar el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo

Déficit habitacional antes y después de los terremotos

De acuerdo con la OPES, por déficit habitacional se entiende la carencia de una vivienda digna para cada hogar existente en el país, tomando en cuenta los componentes estructurales y servicios básicos que posee la vivienda. El déficit habitacional abarca dos aspectos: déficit cuantitativo y déficit cualitativo.

El déficit cuantitativo se define como la demanda potencial de viviendas nuevas originada por la constitución de nuevos hogares más las familias que cohabitan una misma vivienda. Dentro de este déficit se incluyen aquellas viviendas donde todos sus componentes estructurales son inadecuados y carecen de todo servicio básico. Aritméticamente es la diferencia entre el total de hogares y el total de viviendas más las viviendas con seis carencias.

El déficit cualitativo se define como aquél en el cual las viviendas tienen carencias en sus componentes estructurales (techo, pared y piso), servicios básicos (electricidad, agua y sanitario) o en sus condiciones de uso y su entorno ambiental, dificultando su utilización en condiciones mínimas acordes con la dignidad humana. Una vivienda es considerada con déficit cualitativo cuando tiene de una a cinco carencias (por ejemplo, una vivienda que carece de energía eléctrica).

Tal definición del déficit habitacional es construida metodológicamente a partir de las características físicas y servicios básicos existentes en cada unidad familiar en lo referente a techo, pared, piso, alumbrado, agua y servicio sanitario. Por tanto, las variables utilizadas están en función de la durabilidad de los materiales físicos de que está construida la vivienda y de la dotación de los servicios básicos, lo cual permitiría en principio identificar y definir las necesidades de reemplazo o mejoramiento de los mismos. Según la información extraíble de las boletas de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, la OPES establece la clasificación de los elementos de la vivienda según sus componentes que se muestra en el Cuadro 1.

De acuerdo con las definiciones anteriores, el déficit habitacional cuantitativo antes de los terremotos era de 36.511 viviendas, mientras que el déficit cualitativo era de 489.010 viviendas, para un déficit total de 525.521 viviendas (Cuadro 2). Los terremotos dañaron 271.653 viviendas, de las cuales 163.866 quedaron inhabitables (Cuadro 3).

Según las estimaciones iniciales de la OPES, el déficit cuantitativo de viviendas tras los terremotos se habría eleva-

Cuadro 1
Elementos de la vivienda según componentes

Elemento de la vivienda	Componentes Durable	No durable
Techo	Loza de concreto Teja de barro-cemento Lámina de asbestos Lámina metálica	Paja o palma Desecho Otro material
Pared	Concreto mixto Bahareque Adobe Madera Lámina	Paja o palma Desecho Otro material
Piso	Ladrillo-cemento Ladrillo-barro Cemento Madera	Tierra Otro material
Alumbrado	Electricidad	Kerosene (gas) Gas propano Candela Otros
Agua	Cañería dentro de la vivienda (privada) Cañería dentro de la vivienda (común) Cañería fuera de la vivienda Chorro común Pozo	Quebrada Ojo de agua Se la regalan Por lluvia Otros
Sanitarios	Inodoro privado a alcantarilla Inodoro común a alcantarilla Fosa séptica privada y común Letrina privada y común Letrina abonera	Otros

Fuente Clasificación de la OPES, sobre la base de EHPM.

do a 243.889 unidades.¹ Dado que muchas de las viviendas destruidas o severamente dañadas constituían ya previamente parte del déficit cualitativo, la OPES estimó que el déficit total en términos netos habría aumentado en poco más de 72.000 viviendas, elevándose a 597.745 unidades habitacionales.²

Costos de eliminación del déficit habitacional cuantitativo

Según proyecciones preliminares de la OPES, el número de viviendas construidas durante la primera etapa de la reconstrucción en 2001 fue de 59.744 unidades, mientras que las viviendas mejoradas fueron estimadas en 34.212 unidades, lo cual arrojaba un déficit habitacional cuantitativo a diciembre de 2001 de 39.703 viviendas y un déficit cualitativo de 469.104 viviendas, para un déficit habitacional total de 508.807 viviendas.

Sin embargo, según datos del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, a la altura de julio del 2002, solamente había 49.874 viviendas construidas o en proceso de construcción, aun cuando se había negociado ayuda por recibir para construir 33.937 viviendas adicionales y se estaba negociando ayuda para construir otras 39.247 viviendas.

Asumiendo que las necesidades de construcción de nuevas viviendas debido al crecimiento vegetativo de la pobla-

1 Esto es, déficit cuantitativo pre-terremotos, 36.511 viviendas; viviendas destruidas por los terremotos, 163.866 unidades; necesidad de construcción de viviendas por crecimiento vegetativo de la población en 2001 según proyecciones de OPES, 43.512 viviendas.

2 Las necesidades de mejoras de viviendas dañadas por los terremotos fueron estimadas por la OPES en 353.745 unidades habitacionales.

Cuadro 2

Déficit habitacional, 1992–2001 (en número de viviendas)

Año	Déficit cuantitativo ¹			Déficit cualitativo ²			Déficit total		
	Urbano	Rural	Subtotal	Urbano	Rural	Subtotal	Urbano	Rural	Subtotal
1992	23.092	38.188	61.280	129.629	404.193	533.822	152.721	442.381	595.102
1993	24.163	37.507	61.670	126.125	405.694	531.819	150.288	443.201	593.489
1994	23.362	29.248	52.610	162.308	375.374	537.682	185.670	404.622	590.292
1995	17.064	27.509	44.573	158.634	376.314	534.948	175.698	403.823	579.521
1996	15.583	19.068	34.651	156.910	385.817	542.727	172.493	404.885	577.378
1997	11.359	9.357	20.716	145.471	389.040	534.511	156.830	398.397	555.227
1998	28.367	16.700	45.067	148.195	366.442	514.637	176.562	383.142	559.704
1999	28.082	16.295	44.377	145.424	361.803	507.227	173.506	378.098	551.604
2000	22.550	13.961	36.511	132.391	356.619	489.010	154.941	370.580	525.521
2001	25.149	14.554	39.703	119.127	349.977	469.104	144.276	364.531	508.807

1 Necesidad de viviendas nuevas por crecimiento vegetativo de los hogares y hogares allegados.

2 Necesidad de mejoramiento en materiales de construcción y servicios básicos de las viviendas.

Fuente: Oficina de Planificación Estratégica. Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.

Cuadro 3

Datos del Censo de DIGESTYC sobre las viviendas dañadas por los terremotos

Departamento	Urbana			Rural			Total
	Inhabitable	Habitable	Sin Daño	Inhabitable	Habitable	Sin Daño	
Ahuachapán	1.919	2.618	11.631	3.592	3.371	39.816	62.947
Cabañas	640	1.759	8.364	69	66	20.247	31.145
Chalatenango	23	23	16.089	14	36	27.882	44.067
Cuscatlán	4.372	2.356	10.167	11.730	3.381	10.949	42.955
La Libertad	7.660	6.520	51.007	20.723	9.630	42.300	137.840
La Paz	7.575	6.727	10.489	21.109	11.766	5.986	63.652
La Unión	65	171	16.495	840	1.864	45.479	64.914
Morazán	20	49	10.781	10	8	27.304	38.172
San Miguel	2.618	3.606	45.842	5.397	3.944	42.387	103.794
San Salvador	5.313	11.260	348.504	6.227	5.036	70.949	447.289
San Vicente	6.450	3.067	5.625	7.715	3.748	7.098	33.703
Santa Ana	1.414	1.092	58.316	2.369	1.257	59.723	124.171
Sonsonate	5.263	4.478	27.986	7.403	3.071	41.083	89.284
Usulután	10.332	7.536	16.110	23.004	9.347	11.901	78.230
TOTAL	53.664	51.262	637.406	110.202	56.525	453.104	1.362.163

Fuente: Censo de DIGESTYC 2001.

ción durante 2002 hubieran ascendido a 36.800 unidades habitacionales, y que, por otra parte, se hubieran construido unas 39.000 viviendas en el marco del programa de reconstrucción post-terremotos³, el déficit habitacional cuantitativo a finales de 2002 habría ascendido a unas 37.503 viviendas.

Si se asume una tasa de crecimiento promedio de los hogares de 2,5% por año, las necesidades de construcción de viviendas debido solamente al crecimiento vegetativo de la población durante 2003–2015 ascenderían a 571.615 unidades habitacionales (Cuadro 4). Sumada esta cifra al déficit estimado de viviendas a finales de 2002 (37.503 unidades), eliminar el déficit habitacional cuantitativo durante 2003–2015 implicaría la construcción de 609.118 viviendas, esto es, un promedio de 46.855 viviendas por año, en el supuesto

de que el país no sufriera otra catástrofe natural que impactara el parque habitacional.

¿Cuál sería el costo estimado de eliminar el déficit habitacional cuantitativo durante 2003–2015?

De acuerdo con la mesa especializada sobre vivienda convocada para la consulta del Plan de Nación, el costo unitario promedio de una solución habitacional para una familia de escasos recursos oscilaría en torno a 50 mil colones de 1998 (Cuadro 5)⁴.

Ajustando esas estimaciones por la tasa de inflación promedio anual registrada durante el período 1998–2002, el costo de tal solución habitacional a finales de 2002 habría ascendido aproximadamente a US\$ 6.210. Si se asume una

3 Según el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, además de las 49.874 viviendas construidas o en proceso de construcción a julio del 2002, había 33.937 viviendas adicionales para las cuales se había ya negociado ayuda por recibir.

4 “Estrategia Nacional de Vivienda”, Capítulo XIV de *Temas claves para el Plan de Nación. Consulta Especializada*. San Salvador, enero de 1999.

Cuadro 4
Necesidades proyectadas de nuevas viviendas
debido al crecimiento vegetativo de la población, 2003–2015

Año	Número de hogares	Necesidad de nuevas viviendas	Costo de dotación de nuevas viviendas	
			Unitario (US\$) ¹	Total (Millones de US\$)
2003	1.547.922	37.754	6.384	241
2004	1.586.620	38.698	6.543	253
2005	1.626.285	39.665	6.707	266
2006	1.666.942	40.657	6.875	280
2007	1.708.616	41.674	7.047	294
2008	1.751.331	42.715	7.223	309
2009	1.795.114	43.783	7.403	324
2010	1.839.992	44.878	7.588	341
2011	1.885.992	46.000	7.778	358
2012	1.933.142	47.150	7.973	376
2013	1.981.470	48.329	8.172	395
2014	2.031.007	49.537	8.376	415
2015	2.081.782	50.775	8.586	436
Total		571.615		4.286

¹ Se asume una tasa de inflación promedio de 2,8% por año.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la EHPM de 2001, asumiendo una tasa promedio de crecimiento de los hogares de 2,5% por año.

Cuadro 5
Costo unitario de una solución habitacional
para una familia de escasos recursos

Rubro	Colones de 1998	En US\$, ajustando por inflación, en 2003
Terreno (70 m ²)	5.000	621
Infraestructura y acceso	15.000	1.863
Unidad básica (30 m ²)	25.000	3.105
Administración	5.000	621
Total	50.000	6.210

Fuente: Plan de Nación y elaboración propia.

tasa promedio de inflación de 2,8% por año durante 2003–2015, el costo de eliminar el déficit habitacional cuantitativo en 2003 debido al crecimiento vegetativo de la población ascendería a US\$ 241 millones, equivalente a 1,6% del PIB de 2003⁵. El costo total de eliminar el déficit habitacional cuantitativo debido al crecimiento demográfico vegetativo durante 2003–2015 ascendería a US\$ 4.286 millones.

A la cifra de las viviendas necesarias para hacerle frente al crecimiento vegetativo de la población durante 2003–2015 habría que añadir el déficit habitacional cuantitativo existente a finales del 2002, el cual se ha estimado más arriba en 37.503 viviendas. Si el esfuerzo para eliminar ese déficit se repartiera en partes iguales cada año durante 2003–2015, se requeriría construir un promedio de 2.885 viviendas por año, lo cual representaría un costo total de US\$

278,85 millones para todo el período, bajo los supuestos de costos de los cuadros 4 y 5.

Cuadro 6
Costos proyectados para eliminar el déficit habitacional
cuantitativo en El Salvador durante 2003–2015

Año	Necesidad de nuevas viviendas debido a crecimiento demográfico ¹	Nuevas viviendas requeridas para eliminar gradualmente el déficit cuantitativo estimado a finales de 2002 ²	Costo de eliminación del déficit cuantitativo	
			Unitario (US\$) ³	Total (Millones de US\$)
2003	37.754	2.885	6.384	259
2004	38.698	2.885	6.543	272
2005	39.665	2.885	6.707	285
2006	40.657	2.885	6.875	299
2007	41.674	2.885	7.047	314
2008	42.715	2.885	7.223	329
2009	43.783	2.885	7.403	346
2010	44.878	2.885	7.588	362
2011	46.000	2.885	7.778	380
2012	47.150	2.885	7.973	399
2013	48.329	2.885	8.172	419
2014	49.537	2.885	8.376	439
2015	50.775	2.885	8.586	461
Total	571.615	37.505		4.565

¹ Se asume una tasa de crecimiento promedio de los hogares de 2,5% por año.

² Déficit habitacional cuantitativo estimado de 37.503 viviendas.

³ Se asume una tasa de inflación promedio de 2,8% por año.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC y Plan de Nación (1999).

Por tanto, los costos de eliminación del déficit habitacional cuantitativo total en 2003 (debido al crecimiento vegetativo de la población y a la alícuota correspondiente para eliminar el déficit cuantitativo “heredado” estimado a finales de 2002) ascenderían a US\$ 259 millones (1,7% del PIB). Los costos de eliminar el déficit habitacional cuantitativo durante 2003–2015 alcanzarían unos US\$ 4.565 millones (Cuadro 6).

Costos de eliminación del déficit habitacional cualitativo

El cuadro 7 muestra la distribución de los hogares en El Salvador según los materiales de la vivienda y la disponibilidad de servicios básicos, desagregados por áreas urbana y rural, a partir de la información de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2001. La clasificación de los materiales de la vivienda y de los servicios básicos es consistente con los elementos de la vivienda incluidos en el cuadro 1 como criterios definitorios del déficit habitacional cualitativo.

⁵ Esta proyección asume una tasa de crecimiento del PIB nominal de 5% en 2003, consistente con una tasa de inflación de 2,8% y una tasa de crecimiento del PIB real de 2,2%.

Sobre la base de la información del cuadro 7, el cuadro 8 reporta el número de viviendas que presentan deficiencias de acuerdo con alguno de esos criterios y cuantifica el costo estimado para eliminar el déficit habitacional cualitativo que surge de la información de la Encuesta de Hogares del 2001. Los costos incurridos para remediar cada deficiencia cualitativa se basan en la información contenida en el cuadro 9, el cual registra los montos promedio estimados de inversión en servicios básicos en proyectos de vivienda de interés social.

Tal como se aprecia, la eliminación del déficit cualitativo existente en 2001 implicaría una inversión de aproximadamente US\$ 270,5 millones, equivalente a 2% del PIB de ese año.⁶ Esta es una estimación todavía muy gruesa, que no toma en cuenta las diferencias de costos para la dotación de servicios básicos entre áreas rurales y urbanas, pero que en todo caso constituye una primera aproximación, sobre la base de costos promedio, para dimensionar los recursos que se requerirían para resolver el déficit habitacional cualitativo prevaleciente en el país, en adición al monto de recursos necesarios para eliminar el déficit cuantitativo.

En el siguiente apartado se examinan los efectos dinamizadores que tendría sobre la actividad económica global del país un esfuerzo sistemático encaminado a eliminar el déficit habitacional. Más adelante se abordan las opciones de financiamiento para apoyar ese esfuerzo.

Efectos dinamizadores del sector vivienda sobre la actividad económica global

Diversos estudios empíricos han demostrado que en la mayoría de regiones la actividad de construcción de viviendas tiene el potencial de constituirse en un importante motor de crecimiento económico debido a su alto retorno sobre los recursos invertidos y al alto efecto multiplicador de sus vinculaciones hacia delante y hacia atrás con el resto de la economía.

Cuadro 8 *El Salvador:*
Déficit cualitativo en 2001 y costo de dotación de servicios básicos¹

<i>Servicio</i>	<i>Número de viviendas con déficit de cada servicio</i>	<i>Costo de dotación del servicio por unidad (US\$)</i>	<i>Costo total (Millones de US\$)</i>
Techo	8.983	620	5,6
Paredes	23.246	1.865	43,4
Piso	356.593	310	110,5
Alumbrado	263.100	200	52,6
Agua	358.962	100	35,9
Sanitarios	112.664	200	22,5
Total			270,5

1 Se asume que el costo del techo, paredes y piso representa el 20%, 60% y 10%, respectivamente, del costo de la vivienda del Cuadro 5. Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM de 2001 y FUSAI.

Cuadro 9 *Montos promedio de inversión en servicios básicos en proyectos de vivienda de interés social¹*

<i>Servicio</i>	<i>Monto (US\$)</i>
Energía eléctrica	200
Agua potable (cantareras)	225
Agua potable (pozos artesanales)	70
Letrina abonera	400
Letrina hoyo seco	180
Foso de absorción	210
Aguas lluvias (cordón cuneta)	300
Terracería (conformación de calles y terrazas)	200
Obras complementarias	150
Obras de mitigación	50

1 Monto promedio de inversión por familia en Nuevos Asentamientos Organizados (NAO). Fuente: FUSAI.

La inversión residencial constituye un importante componente del PIB; en países desarrollados, su aporte se sitúa generalmente en un rango de 4 a 8 por ciento del PIB (Hendershott y White, 2000). En El Salvador, la contribución del valor agregado del sector construcción al PIB total en térmi-

⁶ Dependiendo de cómo haya evolucionado el déficit cualitativo desde entonces (lo cual requeriría información todavía no disponible de Encuestas de Hogares más recientes), podría asumirse que si la inversión requerida no ha variado significativamente, el monto de recursos para eliminar el déficit habitacional cualitativo en 2003 podría representar 1,8% del PIB.

Cuadro 7 *El Salvador 2001:*
Distribución de los hogares según materiales de la vivienda y disponibilidad de servicios básicos

	Urbanos		Rurales		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Techo						
Loza de concreto	29.346	3,2	1.072	0,2	30.418	2,1
Teja de barro-cemento	237.072	25,6	289.066	52,8	526.138	35,7
Lámina de asbesto	475.821	51,4	67.437	12,3	543.258	36,9
Lámina metálica	181.681	19,6	182.856	33,4	364.537	24,7
Paja o palma	95	0,0	4.593	0,8	4.688	0,3
Materiales de desechos	1.765	0,2	2.174	0,4	3.939	0,3
Otro material	50	0,0	306	0,1	356	0,0
Paredes						
Concreto mixto	762.330	82,3	218.809	40,0	981.139	66,6
Bahareque	20.690	2,2	31.924	5,8	52.614	3,6
Adobe	91.364	9,9	178.331	32,6	269.695	18,3
Madera	6.677	0,7	32.906	6,0	39.583	2,7
Lámina	40.002	4,3	67.055	12,2	107.057	7,3
Paja o palma	345	0,0	4.358	0,8	4.703	0,3
Materiales de desecho	2.886	0,3	4.413	0,8	7.299	0,5
Otro material	1.536	0,2	9.708	1,8	11.244	0,8
Piso						
Ladrillo de cemento	708.399	76,5	127.184	23,2	835.583	56,7
Ladrillo de barro	6.433	0,7	7.395	1,4	13.828	0,9
Cemento	124.710	13,5	142.620	26,0	267.330	18,1
Tierra	85.808	9,3	267.789	48,9	353.597	24,0
Otro material	480	0,1	2.516	0,5	2.996	0,2
Servicio de alumbrado						
Electricidad	864.842	93,4	345.392	63,1	1.210.234	82,1
Conexión eléctrica vecino	34.270	3,7	38.237	7,0	72.507	4,9
Kerosene (gas)	12.327	1,3	133.182	24,3	145.509	9,9
Candela	13.688	1,5	27.711	5,1	41.399	2,8
Otra clase	703	0,1	2.982	0,5	3.685	0,3
Servicio de agua						
Cañería dentro y fuera de la vivienda	702.409	75,9	184.568	33,7	886.977	60,2
Pila o chorro público (incluye chorro común)	103.221	11,1	44.073	8,0	147.294	10,0
Pozo (privado o común)	36.799	4,0	131.029	23,9	167.828	11,4
Cañería del vecino	44.396	4,8	35.705	6,5	80.101	5,4
Camión, carreta o pipa	31.579	3,4	34.152	6,2	65.731	4,5
Ojo de agua, río o quebrada	5.425	0,6	91.127	16,6	96.552	6,6
Otros medios	2.001	0,2	26.850	4,9	28.851	2,0
Servicio sanitario						
Inodoro a alcantarillado	567.142	61,3	8.606	1,6	575.748	39,1
Inodoro a fosa séptica	47.319	5,1	30.518	5,6	77.837	5,3
Letrina privada	204.176	22,1	400.732	73,2	604.908	41,1
Inodoro común a alcantarilla	51.125	5,5	824	0,2	51.949	3,5
Inodoro común a fosa séptica	7.719	0,8	807	0,1	8.526	0,6
Letrina común	26.371	2,8	15.331	2,8	41.702	2,8
No tiene	21.978	2,4	90.686	16,6	112.664	7,6
Total de hogares	925.830	100,0	547.504	100,0	1.473.334	100,0

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2001.

Cuadro 10

Valor agregado y empleo en la construcción, relativos al PIB y empleo total

Año	Valor agregado (Millones de colones de 1990)			Tasa de crecimiento		Empleo (Miles de trabajadores)		
	Construcción	PIB	Construcción como % del PIB	Construcción	PIB	Construcción	Total	Construcción como % del total
1991	1.398	37.791	3,7	10,3	3,6	81	1.782	4,5
1992	1.489	40.643	3,7	6,4	7,5	81	1.743	4,6
1993	1.542	43.638	3,5	3,6	7,4	91	1.803	5,0
1994	1.719	46.278	3,7	11,5	6,1	112	1.951	5,8
1995	1.823	49.238	3,7	6,1	6,4	130	1.973	6,6
1996	1.873	50.078	3,7	2,7	1,7	132	2.056	6,4
1997	1.988	52.204	3,8	6,2	4,2	138	2.067	6,7
1998	2.156	54.162	4,0	8,5	3,7	121	2.227	5,4
1999	2.118	56.030	3,8	-1,8	3,4	131	2.275	5,8
2000	2.046	57.250	3,6	-3,4	2,2	119	2.323	5,1
2001	2.251	58.297	3,9	10,0	1,8	133	2.451	5,4

Fuente BCR y EHPM.

nos reales ha promediado 3,7% durante 1991–2001 (Cuadro 10).⁷

Varios estudios han reconocido el potencial para incrementar el empleo a través del desarrollo del mercado hipotecario para financiar la construcción de viviendas en países subdesarrollados (Erbas y Nothaft, 2002). En la mayoría de naciones en desarrollo, la construcción de viviendas de interés social es intensiva en trabajo y la industria de la construcción habitacional en general tiene un alto multiplicador (con un valor de 2 a 3), esto último como un fenómeno asociado a la inversión en infraestructura (camino, electricidad, alcantarillado, cañerías de agua potable, etc.) que puede ser generada con políticas de apoyo habitacional (United Nations, 1995).

Sobre ese trasfondo, a continuación se presenta un ejercicio de cuantificación de los efectos multiplicadores que una política más agresiva de promoción de la vivienda de interés social podría tener en términos de contribuir a una tasa más elevada de crecimiento económico en El Salvador. El ejercicio se apoya en la matriz de coeficiente técnicos obtenida para las 45 ramas de actividad económica incluidas en la Matriz Insumo-Producto (MIP) actualizada por el Banco Central de Reserva para 2000. Con fines ilustrativos, se simula cuál sería el efecto multiplicador de eliminar el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo estimado para 2003.

De acuerdo con las estimaciones presentadas más arriba, los costos de eliminar el déficit habitacional cuantitativo en 2003 ascenderían a US\$ 259 millones (1,7% del PIB). La eliminación total del déficit cualitativo acumulado a 2003

demandaría recursos del orden de unos US\$ 283 millones (1,9% del PIB).

Sin embargo, si ese monto se distribuye a lo largo del 2003–2015, la alícuota correspondiente a 2003 serían unos US\$ 30 millones. Por tanto, el esfuerzo de eliminación de ambas dimensiones del déficit habitacional en 2003 inyectaría un impulso adicional de US\$ 289 millones a la demanda final del sector construcción, esto es, un incremento de 24% con respecto a la demanda final estimada de dicho sector para 2003.⁸

A su vez, la suma de los efectos multiplicadores directos e indirectos de tal incremento de la demanda final de la construcción se traduciría en un incremento de aproximadamente 2,7% de la producción bruta agregada de la economía, esto es, cada 10 puntos porcentuales de incremento de la demanda final de la construcción se traducen en un incremento de poco más de 1 punto porcentual de la producción bruta a nivel agregado.⁹

En el cuadro 11 se reportan los efectos multiplicadores directos e indirectos que un incremento de 24% de la demanda final del sector de la construcción tendría sobre la producción bruta de la economía salvadoreña, desglosada en las 45 ramas de actividad incluidas en la Matriz Insumo-Producto de 2000. A precios de 2000, ese incremento del 24% corresponde a un estímulo adicional de aproximadamente US\$ 254 millones a la demanda final de la construcción. A su vez, los efectos multiplicadores directos e indirectos de ese estímulo se traducirían en un aumento total de US\$ 519 millones de la producción bruta agregada. Por tanto, el mul-

7 Las cuentas reportadas por el BCR usualmente no desagregan el sector construcción entre sus diversos componentes (por ejemplo, residencial y no residencial).

8 La demanda final (consumo privado + consumo público + formación bruta de capital fijo + variación neta de inventarios + exportaciones – importaciones – derechos arancelarios) que reporta la MIP del 2000 para la rama de la construcción fue US\$ 1.057 millones. Asumiendo una tasa promedio de crecimiento del PIB nominal de 4,5% por año durante 2001–2003, la demanda final estimada de la construcción en 2003 sería US\$ 1.223 millones.

9 Formalmente, este resultado proviene de multiplicar la llamada “matriz inversa” por el vector de demanda final que incorpora el incremento de la demanda final de la construcción. El resultado de esa multiplicación es un nuevo vector de la producción bruta para todas las ramas incluidas en la MIP. Ese nuevo vector incorpora el aumento de la producción bruta agregada debido a los efectos multiplicadores directos e indirectos del incremento de la demanda final en el sector de la construcción.

Cuadro 11

Efectos multiplicadores directos e indirectos de un aumento de 24% de la demanda final de la construcción usando la Matriz Insumo Producto de 2000 (En millones de US\$ y variaciones porcentuales)

Rama de actividad	Producción bruta	Variación (millones de US\$)			Variación porcentual		
		Directos	Indirectos	Total	Directos	Indirectos	Total
1 Café oro	227	0	0	0	0,0	0,0	0,0
2 Algodón	3	0	0	0	0,0	2,3	2,3
3 Granos básicos	413	0	0	0	0,0	0,0	0,0
4 Caña de azúcar	77	0	0	0	0,0	0,0	0,0
5 Otras producciones agrícolas	657	0	0	0	0,0	0,0	0,0
6 Ganadería	260	0	0	0	0,0	0,0	0,0
7 Avicultura	377	0	0	0	0,0	0,0	0,0
8 Silvicultura	139	0	2	2	0,3	1,2	1,5
9 Caza y pesca	80	0	0	0	0,0	0,0	0,0
10 Minería	89	9	13	21	9,6	14,5	24,1
11 Carne y sus productos	227	0	0	0	0,0	0,0	0,0
12 Productos lácteos	330	0	0	0	0,0	0,0	0,0
13 Prod. elaborados de la pesca	3	0	0	0	0,0	0,0	0,0
14 Prod. de molinería y panadería	641	0	0	0	0,0	0,0	0,0
15 Azúcar	265	0	0	0	0,0	0,0	0,0
16 Otros prod. alim. elaborados	734	0	1	1	0,0	0,1	0,1
17 Bebidas	384	0	0	0	0,0	0,0	0,0
18 Tabaco elaborado	4	0	0	0	0,0	0,0	0,0
19 Textiles y art. confec. de mat. tex.	586	0	1	1	0,0	0,1	0,1
20 Prendas de vestir	259	0	0	0	0,0	0,0	0,0
21 Cuero y sus productos	328	0	0	0	0,0	0,0	0,0
22 Madera y sus productos	149	3	1	4	2,2	0,4	2,6
23 Papel, cartón y sus productos	240	0	4	4	0,1	1,5	1,6
24 Prod. de imprenta y de ind. conex.	430	0	3	3	0,0	0,7	0,7
25 Química de base y elaborados	714	1	3	4	0,1	0,4	0,5
26 Prod. de la refinación de petróleo	575	6	19	25	1,0	3,3	4,3
27 Prod. de caucho y plástico	221	2	2	4	1,0	0,9	1,9
28 Prod. minerales no metálicos elab.	271	48	6	54	17,7	2,2	20,0
29 Prod. metálicos de base y elab.	427	21	9	29	4,8	2,1	6,9
30 Maquinaria, equipos y suministro	465	2	1	3	0,4	0,3	0,7
31 Material de transp. y manuf. diversas	641	1	2	3	0,1	0,4	0,5
32 Electricidad	402	1	9	10	0,1	2,3	2,4
33 Agua y alcantarillados	67	0	0	1	0,4	0,6	1,0
34 Construcción	1.146	254	2	256	22,2	0,2	22,3
35 Comercio	14	0	1	1	0,0	10,5	10,5
36 Restaurantes y hoteles	927	0	0	1	0,0	0,1	0,1
37 Transp. y almacenamiento	1.291	15	23	38	1,1	1,8	3,0
38 Comunicaciones	572	0	2	3	0,0	0,4	0,4
39 Bancos, seguros, otras inst. financ.	744	0	3	3	0,0	0,4	0,4
40 Bienes inmuebles y serv. prestados	649	17	21	38	2,6	3,3	5,9
41 Alquileres de vivienda	1.071	0	0	0	0,0	0,0	0,0
42 Serv. comunales, sociales y pers.	888	2	8	10	0,2	0,9	1,1
43 Servicios domésticos	259	0	0	0	0,0	0,0	0,0
44 Servicios del gobierno	1.315	0	0	0	0,0	0,0	0,0
45 Servicios industriales	400	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Total	19.960	381	138	519	1,9	0,7	2,6

Fuente: Elaboración propia con base en la MIP del BCR de 2000.

tiplicador de la construcción sería un poco mayor que 2 para el caso de El Salvador, esto es, cada dólar de incremento de la demanda final del sector de la construcción genera efectos multiplicadores directos e indirectos sobre la economía de aproximadamente 2 dólares.

Opciones de financiamiento para reducir el déficit habitacional

El financiamiento de la vivienda constituye un elemento fundamental en toda política habitacional. El modelo convencional de movilización de recursos financieros para la vivienda se ha basado sobre el proceso de intermediación en el sistema financiero comercial formal. Sin embargo, en países subdesarrollados, los mecanismos convencionales del mercado financiero no permiten resolver el problema central que enfrentan amplios sectores de la población, como es la insuficiencia de demanda efectiva. En el caso de El Salvador, el grueso del déficit cuantitativo y de las viviendas que presentan carencias estructurales (piso, pared, techo) y/o carencias de servicios básicos (alumbrado, agua y servicio sanitario) se concentra en los hogares que perciben ingresos mensuales inferiores a dos salarios mínimos (véase Cuadros 12 y 13). Por tanto, enfrentar efectivamente el problema del déficit habitacional requiere la intervención del Estado mediante la concesión de subsidios habitacionales directos.

El objetivo fundamental de tales subsidios sería el de complementar la capacidad adquisitiva de las familias de menores ingresos, que es el segmento donde se concentra el grueso de la demanda potencial por vivienda, para permitir que las mismas puedan acceder a una solución habitacional que sea compatible con su esfuerzo propio y sus posibilidades económicas.

A continuación se examinan tres alternativas concretas de financiamiento encaminadas a generar los recursos necesarios para impulsar tal política de subsidios.

Implementación del impuesto predial

A nivel internacional, numerosos sistemas tributarios incluyen algún tipo de impuesto sobre la tierra y la propiedad. En la mayoría de países, los bienes inmuebles constituyen materia imponible con referencia a la esfera impositiva local.¹⁰ En Centroamérica, el impuesto sobre inmuebles constituye una figura jurídica que está ausente únicamente en la tributación salvadoreña. En cuatro países de la región (Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) se aplican impuestos municipales sobre inmuebles. En Panamá, dicho impuesto es un tributo nacional.

En los diversos países del área, el impuesto sobre bienes inmuebles ha constituido una de las principales fuentes de ingresos de los gobiernos locales, llegando a contribuir en algunos años hasta con el 45% de la recaudación tributaria municipal en Costa Rica, el 38% en Honduras y el 30% en Guatemala. Sin embargo, su importancia relativa ha tendido a disminuir en todos los países en años recientes. El impuesto sobre inmuebles tiene un elevado potencial de recaudación para constituirse en la fuente principal de recursos de

¹⁰ Estados Unidos aplica un impuesto local sobre la propiedad de 1%, en promedio. Tal impuesto, sin embargo, es deducible contra la base del impuesto sobre la renta, con lo cual la tasa impositiva resulta efectivamente aplicada a una tasa progresiva.

Cuadro 12

Viviendas con carencias estructurales (piso, pared, techo) por ingreso familiar y área

Ingresos familiares	Area					
	Urbana		Rural		Total	
	Número de viviendas	% del total de viviendas urbanas	Número de viviendas	% del total de viviendas rurales	Número de viviendas	% del total de viviendas
Hasta 1 salario mínimo	31.211	3,6	127.628	24,3	158.839	11,3
1 a 2 salarios mínimos	29.097	3,3	68.146	13,0	97.243	6,9
2 a 3 salarios mínimos	14.682	1,7	21.743	4,1	36.425	2,6
3 a 4 salarios mínimos	6.052	0,7	9.555	1,8	15.607	1,1
4 a 5 salarios mínimos	2.259	0,3	3.796	0,7	6.055	0,4
5 a 6 salarios mínimos	915	0,1	1.270	0,2	2.185	0,2
6 a 7 salarios mínimos	518	0,1	687	0,1	1.205	0,1
7 salarios mínimos y más	1.007	0,1	1.109	0,2	2.116	0,2
Total	85.741	9,8	233.934	44,5	319.675	22,8

Fuente: Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y EHPM del 2000.

Cuadro 13

Viviendas con carencias en servicios básicos (alumbrado, agua, servicio sanitario) por ingreso familiar y área

Ingresos familiares	Area					
	Urbana		Rural		Total	
	Número de viviendas	% del total de viviendas urbanas	Número de viviendas	% del total de viviendas rurales	Número de viviendas	% del total de viviendas
Hasta 1 salario mínimo	32.310	3,7	156.358	29,7	188.668	13,5
1 a 2 salarios mínimos	26.863	3,1	73.060	13,9	99.923	7,1
2 a 3 salarios mínimos	13.641	1,6	25.472	4,8	39.113	2,8
3 a 4 salarios mínimos	5.352	0,6	11.321	2,2	16.673	1,2
4 a 5 salarios mínimos	3.061	0,3	4.203	0,8	7.264	0,5
5 a 6 salarios mínimos	678	0,1	1.597	0,3	2.275	0,2
6 a 7 salarios mínimos	728	0,1	490	0,1	1.218	0,1
7 salarios mínimos y más	1.150	0,1	576	0,1	1.726	0,1
Total	83.783	9,6	273.077	51,9	356.860	25,4

Fuente: Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y EHPM del 2000.

los gobiernos locales, aun cuando en todos los países del istmo la recaudación de dicho impuesto se encuentra en la actualidad muy por debajo de su rendimiento potencial, debido en gran medida a que las bases imponibles están desactualizadas y que los sistemas para la valoración y recaudación del tributo son ineficaces. Algunos estudios han mostrado que este impuesto, sin modificar las configuraciones existentes e incluso reduciendo las tasas, podría producir diez o más veces la recaudación actual.

En El Salvador, se discutió durante varios años la posibilidad de introducir un impuesto sobre inmuebles tipo “predial” para consolidar la base financiera de las municipalidades y contribuir al proceso de descentralización. Incluso se preparó un estudio de base y se elaboraron diversos proyectos de ley para la creación del impuesto predial municipal (Tobar, 1994).¹¹ La presión tributaria local en El Salvador asciende solamente al equivalente de 0,2% del PIB. La con-

tribución de los gobiernos locales a la recaudación de los ingresos tributarios totales del gobierno central es 1,1%.

De cara a las necesidades de financiamiento de una política sistemática de promoción de vivienda de interés social, la readopción de la idea del impuesto predial podría constituir una alternativa funcional para generar parte de los recursos requeridos. Sobre la base de la experiencia de recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles en los países vecinos, la eventual implementación del impuesto predial en El Salvador podría arrojar ingresos estimados que podrían oscilar en un rango de entre US\$ 25–50 millones anuales (0,17–0,34% del PIB), dependiendo de las tasas aplicadas y de la eficiencia de la recaudación. El límite inferior de ese rango coincide con las estimaciones efectuadas por Gallagher (2000), quien cifraba la recaudación total esperada de dicho impuesto para 1998 en 183,8 millones de colones (US\$ 21 millones).

11 Algunos estudios como los de Mouchet (1993) y Gallagher y Melhado (1994) han recomendado incorporar el impuesto predial a la tributación municipal.

Aplicación de un impuesto sobre la valorización de la propiedad (impuesto sobre la plusvalía)

Una adecuada tributación sobre el uso de la propiedad inmobiliaria puede constituirse en un componente importante de una política de suelos encaminada a apoyar la construcción de viviendas de interés social. Esta es, por ejemplo, la lógica que subyace a las llamadas políticas de recuperación de plusvalías que diversos países aplican, muchas veces con el propósito de constituir fondos extra-presupuestarios para el financiamiento de programas especiales de interés social.

En sentido amplio, por recuperación de plusvalías se entiende la movilización de una parte (o, en casos límite, de la totalidad) del incremento del valor de la tierra, para convertirlo en recaudación pública por la vía fiscal (a través de impuestos, tasas, contribuciones y otras formas) o, más directamente, en mejoramientos in loco en beneficio de los ocupantes o de la comunidad en general. Esas plusvalías resultan, en general, de acciones ajenas al propietario; con frecuencia, derivan de la actuación pública, ya sea a través de inversión en infraestructura o de decisiones regulatorias sobre el uso del suelo (Smolka y Furtado, 2001).

Por diversas razones, los mecanismos de recuperación de plusvalías están recibiendo creciente atención en varios países de Latinoamérica. Argentina, Colombia y México ejecutan políticas de este tipo. Fuera de la región, las aplican países desarrollados como Taiwán, España y Dinamarca.¹² Históricamente, el menú de instrumentos de recuperación de plusvalías ha incluido diversas figuras jurídicas, tales como las “contribuciones por mejoras”. En algunos casos, coexisten mecanismos complementarios de recuperación de plusvalías. Por ejemplo, en algunos estados de México se aplica tanto la contribución especial por mejoras (o por obras públicas) como el impuesto sobre la plusvalía, además de otros impuestos de tipo inmobiliario como el impuesto predial, sobre adquisición de inmuebles (traslación de dominio) y sobre fraccionamientos, subdivisión y fusión de predios. Colombia y Taiwán también aplican impuestos que permiten capturar las plusvalías generadas sobre el suelo, adicionalmente a los impuestos a la propiedad inmobiliaria que se cobran regularmente.

El caso colombiano suele ser reconocido internacionalmente como el paradigma latinoamericano de una implementación exitosa de políticas de recuperación de plusvalías, al demostrar la posibilidad de aplicar tales políticas aun en contextos dominados por fuertes derechos de propiedad y contando con precarios recursos técnicos y humanos en la administración pública (Chiappe de Villa, 1999; Jaramillo, 2001).

El tratamiento impositivo aplicado por Colombia (a través de la contribución por valorización y el impuesto sobre la plusvalía) a los propietarios de terrenos beneficiados por la inversión pública en infraestructura guarda similitudes con la figura de “contribuciones por mejoras” existente en la legislación tributaria municipal en varios países de la región,

entre ellos Guatemala y Honduras. El concepto que subyace a tal figura es que cada propietario de inmuebles que sea beneficiado por cualquier obra de utilidad para la comunidad, sin importar que hubiere sido financiada con recursos del gobierno nacional o local, está obligado a pagar el monto señalado por la ley. En el caso de El Salvador, la Ley General Tributaria Municipal contempla también la posibilidad de “contribuciones especiales” justificadas en razón de los beneficios que un contribuyente obtenga de la ejecución de obras públicas o de determinadas actividades realizadas por el municipio.

La eventual adopción en El Salvador de un impuesto a la plusvalía como el que se aplica en Colombia y otros países pudiera basarse en esa figura de la ley tributaria municipal, perfeccionándola. Si bien resulta difícil cuantificar con precisión cuál podría ser el efecto recaudatorio de adoptar en el país un impuesto a la plusvalía, una estimación conservadora de los ingresos que podrían obtenerse de su aplicación, en base a la experiencia de otros países, oscilaría en un rango de entre US\$ 15–25 millones anuales (0,1–0,17% del PIB).

Incremento de la tasa del IVA

El sistema tributario de El Salvador se ha caracterizado históricamente por una alta dependencia de los impuestos indirectos y una carga tributaria bastante modesta, incluso en aquellos períodos en que la recaudación presentó un mejor desempeño. La carga tributaria es una de las más bajas entre países en desarrollo, y la segunda más baja entre países comparables en la región (Tanzi y Zee, 2000; Stotsky y WoldeMariam, 2002). Hasta la segunda mitad de los ochentas, la columna vertebral de la recaudación tributaria la constituyeron los impuestos al comercio exterior, particularmente los impuestos a las exportaciones y, en menor medida, los aranceles a las importaciones. A partir de 1989 y a lo largo de los 1990, el país adoptó diversas reformas encaminadas a simplificar la estructura tributaria e incrementar la recaudación en una forma sostenible. Entre esas medidas destacan la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, que entró en vigencia el 1 de enero de 1992, y la aplicación de un IVA de 10 por ciento, que reemplazó al impuesto de timbres en septiembre de 1992. En 1995, la tasa del IVA fue incrementada del 10 al 13 por ciento.

En años recientes, más del 55 por ciento de la recaudación tributaria ha sido aportado por el IVA. La contribución del impuesto sobre la renta se ha mantenido en torno al 30 por ciento de la recaudación total, mientras que los ingresos por aranceles han ido perdiendo importancia relativa, representando 9,7 por ciento de la recaudación en 2002.

En diversas ocasiones, se ha considerado la posibilidad de aumentar la tasa del IVA del 13 al 15% con el propósito de generar internamente los recursos que el país necesita para financiar sus necesidades de gasto. Se ha estimado que tal incremento del IVA podría generar recursos adicionales por unos US\$ 110 millones (0,7% del PIB).

12 En Taiwán, el impuesto sobre la plusvalía fue aplicado con el propósito de desincentivar la especulación en bienes raíces y los monopolios sobre la tierra.

Esa es justamente la alternativa que se retoma acá, aunque en el contexto de redirigir esos recursos hacia el financiamiento de una política sistemática de apoyo a la vivienda de interés social.

El hecho de que el IVA sea un impuesto claramente regresivo en El Salvador, como lo es en la mayor parte del mundo, no debiera constituir un óbice para considerar seriamente tal propuesta. En principio, los efectos del sistema tributario sobre la distribución del ingreso debieran verse en conjunto con las políticas del gasto público. En teoría, un impuesto regresivo (como el IVA) podría perfectamente ser el medio más adecuado para financiar el gasto orientado a aliviar la pobreza (por ejemplo, apoyando la construcción de viviendas de interés social), si dicho gasto se focaliza de manera efectiva para compensar los posibles efectos regresivos del impuesto per se. En el caso concreto que nos ocupa, los recursos que podrían generarse a partir del incremento del IVA podrían financiar el aumento del gasto social en una medida tal, que el efecto neto de la combinación recaudación-gasto pudiera ser claramente progresivo.

Alcance de las medidas propuestas para financiar la reducción del déficit habitacional

Los recursos generados mediante las tres alternativas arriba propuestas son obviamente insuficientes para cubrir las necesidades de financiamiento requeridas para eliminar el déficit habitacional cuantitativo (Cuadro 4) y cualitativo (Cuadro 8).

Para lograr un mejor dimensionamiento del problema, sin embargo, es importante tener en cuenta que un porcentaje de las necesidades de nuevas viviendas que se generan cada año es cubierto mediante los mecanismos convencionales del mercado. A este respecto, la reducción experimentada por las tasas de interés de los créditos para vivienda en años recientes, debidas en buena medida al proceso de dolarización, representa un factor positivo que permite ampliar el rango de oportunidades para el acceso a vivienda.

Aun así, un importante segmento de la población quedaría fuera del mercado de vivienda si no se implementa una política más agresiva de fomento a la vivienda de interés social, la cual demandaría importantes recursos fiscales bajo la forma de subsidios directos a la demanda, tal como se ha señalado más arriba. El monto de tales subsidios, sin embargo, sería bastante menor a los costos de eliminación del déficit habitacional reportados en los cuadros 4 y 8.

De acuerdo con datos de la OPES, el grueso del déficit habitacional cuantitativo (aproximadamente 94%) se concentra en los hogares que devengan ingresos mensuales de hasta 4 salarios mínimos. En el caso del déficit cualitativo, el 96% de éste se concentra en los hogares que devengan ese rango de ingresos. Una política de subsidio a la vivienda de interés social que tomara en cuenta la diferente capacidad de ingreso entre los hogares, podría adoptar el principio de subsidiar viviendas para familias que devenguen ingresos de hasta 4 salarios mínimos, diferenciando según el nivel de ingreso de acuerdo con la siguiente escala: subsidio de 60% del precio unitario de la vivienda para las familias que tengan ingresos inferiores a 2 salarios mínimos; subsidio de 40% para las familias con ingresos entre 2 y 3 salarios mínimos y subsidio de 20% para las familias con ingresos entre 3 y 4 salarios mínimos.

El cuadro 14 presenta los requisitos financieros que demandaría la eliminación total (Escenario A) del déficit habitacional cuantitativo durante 2003–2015 en base a los supuestos del cuadro 4, asumiendo que el 20% de las necesidades anuales de nuevas viviendas sería satisfecho a través de los mecanismos convencionales del mercado bancario hipotecario y que del 80% restante solamente se apoyaría con subsidios a las familias cuyos ingresos mensuales sean inferiores a 4 salarios mínimos de acuerdo con la estructura diferenciada arriba expuesta.

Cuadro 14 Escenario A:
Necesidades financieras para eliminar el déficit habitacional cuantitativo, 2003–2015

Año	Necesidad de nuevas viviendas	Déficit habitacional	Costo unitario por vivienda (US\$)	Subsidio (millones de US\$) para hogares con ingresos de:			Total
				Menos de 2 salarios mínimos ¹	2–3 salarios mínimos ²	3–4 salarios mínimos ³	
2003	40.639	32.511	6.384	92	12	2	106
2004	41.583	33.266	6.543	97	13	2	112
2005	42.550	34.040	6.707	101	13	2	117
2006	43.542	34.834	6.875	106	14	2	123
2007	44.559	35.647	7.047	111	15	2	129
2008	45.600	36.480	7.223	117	15	3	135
2009	46.668	37.335	7.403	123	16	3	142
2010	47.763	38.210	7.588	129	17	3	149
2011	48.885	39.108	7.778	135	18	3	156
2012	50.035	40.028	7.973	142	19	3	163
2013	51.214	40.971	8.172	149	20	3	172
2014	52.422	41.937	8.376	156	21	3	180
2015	53.660	42.928	8.586	164	22	4	189
Total	609.120	487.296		1.621	214	36	1.871

1 Subsidio equivalente a 60% del precio unitario.

2 Subsidio equivalente a 40% del precio unitario.

3 Subsidio equivalente a 20% del precio unitario.

Fuente Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC y la OPES.

Cuadro 15 Escenario B:
Necesidades financieras para eliminar el 50% del déficit habitacional cuantitativo, 2003–2015

Año	Necesidad de nuevas viviendas	Déficit habitacional	Costo unitario por vivienda (US\$)	Subsidio (millones de US\$) para hogares con ingresos de:			Total
				Menos de 2 salarios mínimos ¹	2–3 salarios mínimos ²	3–4 salarios mínimos ³	
2003	40.639	16.256	6.384	46	6	1	53
2004	41.583	16.633	6.543	48	6	1	56
2005	42.550	17.020	6.707	51	7	1	58
2006	43.542	17.417	6.875	53	7	1	61
2007	44.559	17.823	7.047	56	7	1	64
2008	45.600	18.240	7.223	58	8	1	67
2009	46.668	18.667	7.403	61	8	1	71
2010	47.763	19.105	7.588	64	9	1	74
2011	48.885	19.554	7.778	67	9	1	78
2012	50.035	20.014	7.973	71	9	2	82
2013	51.214	20.485	8.172	74	10	2	86
2014	52.422	20.969	8.376	78	10	2	90
2015	53.660	21.464	8.586	82	11	2	94
Total	609.120	243.648		810	107	18	935

1 Subsidio equivalente a 60% del precio unitario.

2 Subsidio equivalente a 40% del precio unitario.

3 Subsidio equivalente a 20% del precio unitario.

Fuente Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC y la OPES.

El cuadro 15 presenta un Escenario B, en el cual se simulan los requisitos financieros para eliminar la mitad del déficit habitacional durante 2003–2015. Los otros supuestos son los mismos del Escenario A.

Para fines de ilustrar las posibilidades de eliminar el déficit habitacional cuantitativo según la estructura de subsidios propuesta, se tiene que en 2003 la eliminación del déficit requeriría un subsidio total de US\$ 106 millones (Escenario

Cuadro 16

Necesidades financieras para eliminar el déficit habitacional cualitativo, 2003–2015

Período	Costo anual de eliminar el déficit cualitativo acumulado a 2003 (millones US\$) ¹	Déficit generado por deterioro del parque habitacional (No. de viviendas) ²	Costos de eliminación de déficit cualitativo			
			Costo unitario promedio (US\$) ³	Costo de eliminar déficit generado anualmente (millones US\$)	Costo de eliminar déficit cualitativo total (millones de US\$)	Subsidio necesario (millones de US\$) ⁴
2003	22	15.000	574	9	30	12
2004	22	15.375	590	9	31	13
2005	23	15.759	606	10	33	13
2006	24	16.153	623	10	34	14
2007	24	16.557	641	11	35	14
2008	25	16.971	659	11	36	15
2009	26	17.395	677	12	37	15
2010	26	17.830	696	12	39	16
2011	27	18.276	716	13	40	16
2012	28	18.733	736	14	42	17
2013	29	19.201	756	15	43	18
2014	29	19.681	778	15	45	18
2015	30	20.173	799	16	46	19
Total 2003–2015	335	227.107		156	491	201

1 Se estima un costo de US\$ 283 millones para eliminar el déficit cualitativo acumulado a 2003, y tasa de inflación anual de 2,8%.

2 Se asume una tasa de crecimiento anual de 2,5% del parque habitacional combinada con una tasa de deterioro anual de 1%.

3 Se asume tasa de inflación promedio de 2,8% por año.

4 Se asume subsidio de 60% del costo de reparación para hogares con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos mensuales;

40% para hogares con ingresos entre 2 y 3 salarios mínimos; y 20% para hogares con ingresos entre 3 y 4 salarios mínimos mensuales.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC, OPES, Plan de Nación (1999) y FUSAI.

A). Dependiendo de la efectividad de su implementación, el impuesto predial podría cubrir entre el 24% y el 47% de dicho subsidio. El impuesto sobre el cambio en el uso de la tierra podría cubrir un 14–24% del subsidio. El aumento del IVA sería suficiente para cubrir el 100% del subsidio y aún sobraría un pequeño remanente.

En el Escenario B, el impuesto predial cubriría entre el 47–94% del subsidio requerido para reducir a la mitad el déficit habitacional cuantitativo. El impuesto sobre el cambio en el uso de la tierra podría cubrir un 28–47% del subsidio. En éste escenario, bastaría un aumento de un punto porcentual de la tasa del IVA para cubrir el subsidio.

En lo que respecta al déficit habitacional cualitativo, el cuadro 16 presenta los costos de eliminar dicho déficit durante el período 2003–2015, así como el monto del subsidio requerido en base al mismo esquema utilizado para subsidiar la reducción del déficit habitacional cuantitativo: subsidio de 60% para las familias con ingresos mensuales inferiores a 2 salarios mínimos; 40% para los hogares con ingresos entre 2 y 3 salarios mínimos; y 20% para las familias con ingresos entre 3 y 4 salarios mínimos mensuales.

Los costos estimados para eliminar el déficit habitacional cualitativo incluyen dos componentes: (i) el costo anual de eliminar el déficit cualitativo acumulado a 2003 (estimado en US\$ 283 millones), dividido en partes iguales durante el período 2003–2015, pero ajustado anualmente por inflación; y (ii) el costo del déficit cualitativo generado anualmente debido al deterioro del parque habitacional. A efectos de pro-

yectar este segundo componente, se ha asumido una tasa de crecimiento promedio anual de 2,5% del parque habitacional y una tasa de deterioro del 1% por año.

En base a los cálculos que anteceden, el cuadro 17 resume el potencial recaudatorio de las tres alternativas de financiamiento propuestas y el porcentaje del subsidio que cada una de ellas podría cubrir en tres escenarios: eliminación total del déficit habitacional cuantitativo, reducción del 50% de dicho déficit y eliminación del déficit habitacional cualitativo.

Cuadro 17

Alternativas de financiamiento para subsidio habitacional en 2003

Escenario	Subsidio requerido (Millones US\$)	Impuesto predial		Impuesto sobre la plusvalía		Incremento del IVA	
		Monto recaudado (Millones US\$)	Porcentaje de cobertura del subsidio	Monto recaudado (Millones US\$)	Porcentaje de cobertura del subsidio	Monto recaudado (Millones US\$)	Porcentaje de cobertura del subsidio
Eliminación de déficit cuantitativo	106	25–50	24– 47%	15–25	14– 24%	110	104%
Reducción de 50% de déficit cuantitativo	53	25–50	47– 94%	15–25	28– 47%	110	208%
Eliminación de déficit cualitativo	12	25–50	208–417%	15–25	125–208%	110	917%

Nota Aunque los datos se refieren a 2003, el porcentaje de cobertura del subsidio sería de un orden de magnitud similar para el resto de años si se asume que la recaudación de cada impuesto se mantiene estable como porcentaje del PIB, y se asume una tasa de crecimiento promedio del PIB nominal de 5–6% por año.

Fuente Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC, OPES, Plan de Nación (1999) y FUSAI.

Referencias bibliográficas

- Chiappe de Villa, M.
1999 *La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa*, Serie Financiamiento del Desarrollo No. 80, Santiago de Chile: CEPAL.
- Erbas, N. y F. Nothaft
2002 *The Role of Affordable Mortgages in Improving Living Standards and Stimulating Growth: A Survey of Selected MENA Countries*, IMF Working Paper 02/17.
- Gallagher, M.
2000 *El Rendimiento Fiscal en los Municipios de El Salvador*. Washington, D.C.: DevTech Systems.
- Gallagher, M. y O. Melhado
1994 *Propuestas para el Federalismo Fiscal en El Salvador*. San Salvador. Mimeo.
- Hendershott, P. y M. White
2000 *Taxind and Subsidizing Housing Investment: The Rise and Fall of Housing's Favored Status*, NBER Working Paper 7928.
- Jaramillo, S.
2001 *La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías*. En Smolka, M. y F. Furtado, (eds.) *Recuperación de Plusvalías en América Latina*. Universidad Católica de Chile-Lincoln Institute of Land Policy.
- Mouchet, A.
1993 *Los Ingresos Municipales. Síntesis de la Situación Actual y Propuestas de Trabajo*. San Salvador: ISDEM y GTZ.
- Plan de Nación
1999 *Estrategia Nacional de Vivienda*, Cap. XIV de Temas claves para el Plan de Nación. Consulta Especializada. San Salvador.
- Smolka, M. y F. Furtado, eds.
2001 *Recuperación de Plusvalías en América Latina*. Universidad Católica de Chile-Lincoln Institute of Land Policy.
- Stotsky, J. y A. WoldeMariam
2002 *Central American Tax Reform: Trends and Possibilities*, IMF Working Paper 02/227.
- Tanzi, V. y H. Zee
2000 *Tax Policy for Emerging Markets*, IMF Working Paper 00/35.
- Tobar, R.
1994 *Evaluación del Estudio sobre el Impuesto Predial en El Salvador*. San Salvador. Mimeo.
- United Nations
1995 *Shelter Provision and Employment Generation*. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT).

Cuaderno de Análisis – Anteriores numeros

- 1997 1 Ley de Participación Popular y el Hábitat Popular en Bolivia. *Humberto Vargas Rivas*
- 1997 2 Descentralización. Municipalidades y Vivienda. *Edgar Herrera Zuñiga*
- 1998 3 Capital Social – Capital Simbólico. *Félix Bombarolo*
- 1999 4 La dimensión de género en las políticas y programas urbanos. *María Josefina Huamán*
- 2000 5 El rol del Estado en relación a las políticas de vivienda. *Luis F. Ramirez Velarde*
- 2000 6 ONG's Desarrollando ciudades para la vida. *Liliana Miranda Sara*
- 2001 7 La construcción de lo público. *Henry Oporto Castro*
- 2003 8 La Experiencia del Arquitecto de la Comunidad en Cuba. *Selma Díaz*
- 2003 9 Reflexiones en torno a un proyecto de vivienda rural por autoconstrucción asistida. *S. Jiménez y L. Liuke*
- 2004 10 Financiamiento para la vivienda popular. *Benjamín Nahoum*
- 2004 11 Herramientas de análisis para la densificación habitacional. *Juan Tokeshi, Carlos Noriega, Raúl Quiñónez, alumnas Universidad Ricardo Palma. Presentación y notas: Gustavo Riofrío*
- 2005 12 Alternativas de financiamiento para reducir el déficit habitacional en El Salvador. *William Adalberto Pleitéz y Carlos Gerardo Acevedo Flores*

Síntesis

Este cuaderno, hace un análisis de la situación salvadoreña en relación con el déficit habitacional y presenta propuestas alternativas de financiamiento para buscar su reducción después de los terremotos en el 2001, donde la constitución política de El Salvador declara de *interés social*, la construcción de viviendas e incluso instruye al estado para procurar “*que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda*”.

Como resultado a las intervenciones después de las catástrofes, el déficit habitacional se redujo de 525.521 unidades a 508.807, (39.703 correspondientes al déficit cuantitativo, y 469.104 correspondientes al déficit cualitativo) esta experiencia muestra claramente que la tarea de *construir vivienda* sigue siendo ardua, y que las soluciones mas relevantes no se limitarán solamente a la base de mecanismos de mercadeo. Como en otros países latinoamericanos, en El Salvador también la mayoría de las opciones de crédito hipotecario disponibles en el mercado están dirigidas a atender a los estratos sociales con mayor capacidad adquisitiva. Esta publicación está interesada en las soluciones de financiación para la población de más bajos ingresos en El Salvador.

El análisis está dividido en tres secciones. En la primera se efectúa una estimación del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, que el país tendría que resolver durante el período 2003 – 2010, así como del monto de los recursos necesarios para eliminar el deficit. En la segunda, sección, se cuantifican los efectos multiplicadores que la eliminación del déficit habitacional tendría sobre la actividad económica global del país. En la tercera se exploran y cuantifican tres alternativas tributarias.

El estudio propone y describe además 3 opciones de financiamiento para El Salvador, que giran en torno a la implementación del impuesto predial, adecuación del impuesto sobre la plusvalía y el incremento a la tasa del IVA.

Maria Isabel Rasmussen