



Vivienda Social

La reforma pendiente

Raúl Castellón | 2023

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento resume una serie de investigaciones y propuestas de reforma al sistema de vivienda social salvadoreño que aspiran a lograr mayor eficacia y eficiencia en las políticas, programas e instituciones públicas responsables de la construcción y financiamiento de vivienda social en El Salvador.

A la fecha, el país tiene **1.94** millones de hogares, y de estos, **48%** vive en una casa alquilada con mínima posibilidad de adquirir una vivienda por condiciones de falta de empleo, bajos ingresos, o bien, por la mínima o inexistente oferta de vivienda social.

La propuesta incluye una evaluación de condiciones financieras y operativas de las principales entidades del sector público financiero (SPF) que actúan en el sistema de vivienda social, principalmente Fondo Social para la Vivienda y FONAVIPO, las cuales han tenido logros notables durante los últimos años, pero insuficientes para alcanzar el ritmo de crecimiento de la demanda, por lo cual requieren de reformas impostergables para alcanzar sus objetivos individuales, que conduzcan al logro del objetivo mayor que es facilitar a todos los salvadoreños el tener su propia casa, una casa digna.

Con este objetivo en mente, este documento enuncia varios de los programas financieros que se han diseñado para migrar de un esquema de financiamiento tradicional hacia modelos de finanzas estructuradas y mecanismos de mercado, pues solo así se podrá aspirar a cumplir 2 métricas fundamentales:

Construir 50,000 unidades de vivienda social en un plazo no mayor a 5 años, y asegurar financiamiento de US\$1,000 millones para la adquisición de primera vivienda para las familias de más bajos ingresos.

En resumen, se identifican 5 grandes componentes que de manera integrada permitirán acelerar los resultados para que las familias de más bajos ingresos tengan una casa propia y digna: **a)** nueva política nacional para la construcción de vivienda social; **b)** programas de financiamiento innovadores y sostenibles; **c)** reformas legales y operativas del SPF; **d)** planificación urbana sostenible; y **e)** censo nacional de vivienda.



*Porque hay pocas cosas tan íntimas para una familia,
como su propia casa.*

1

Sector Vivienda: Realidad

Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples más reciente, en El Salvador hay **1.94** millones de hogares, y de estos, 48% vive en una casa alquilada, mientras otras familias tienen 2 ó más casas pues el encarecimiento de la vivienda nueva ha profundizado el mercado de alquileres. Adicionalmente, se estima que más de medio millón de viviendas tiene déficit cualitativo, incluyendo 300 mil con piso de tierra.

US\$25,000 millones

Necesidad de crédito para adquisición de vivienda que permitiría que los salvadoreños logren el sueño de una casa propia, una casa digna.

Según cifras publicadas por la Superintendencia del Sistema Financiero o en web de las entidades financieras, a diciembre de 2022 habían 159,654 viviendas financiadas de todo precio, donde Fondo Social para la Vivienda (FSV) tenía una participación del 28% en el saldo, aunque su participación se alza al 58% al considerar unidades financiadas (Ver Tabla 1). Al ritmo actual de financiamiento, se requieren más de 70 años para suplir la demanda de vivienda social.

Uno de los principales **retos** que enfrenta la familia salvadoreña son los bajos ingresos-salario o la irregularidad en su ingreso. De un total de 2.9 millones de salvadoreños que están económicamente activos (PEA), solo 845 mil son empleados con un salario regular, hay aproximadamente 290 mil micro y pequeños empresarios, en su gran mayoría informales, más otros 840 mil salvadoreños que están dedicados a actividades por cuenta propia (Fuente: SSF).



Con el salario mínimo actual, se logra un crédito aproximado de US\$15,000, a un plazo de 30 años.

Para lograr financiar una vivienda de mayor valor se unen los ingresos de individuos que están en matrimonio o unión de personas, o bien, de varios familiares aquí o en el exterior, con lo cual la familias salvadoreñas logran un ingreso promedio mensual de US\$704.85 (EHPM 2022) y así pueden adquirir una vivienda hasta por US\$25,000.

Estas métricas permiten identificar 2 de los principales retos del Sector:

- **Alta demanda** de vivienda social insatisfecha.
- **Bajos ingresos**, que restringen el tipo de vivienda a ser adquirida.

No obstante, existe un 3er reto que se vuelve determinante: **Baja o Inexistente Oferta** de vivienda social.

TABLA 1. PARTICIPACIÓN EN EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA EN EL SALVADOR (Dic22)

ENTIDAD	Saldo de Crédito de Vivienda	Total Créditos (Q)	Crédito Promedio (\$)	Créditos Colcados en un Año	Saldo en Categorías CDE
Bancos	\$ 2,653,190,018	61,115	\$ 43,413	9,321	\$ 102,061,130
Fondo Social para la Vivienda	\$ 1,109,377,500	92,087	\$ 12,047	8,104	\$ 38,425,205
Bancos Cooperativos	\$ 164,029,609	4,487	\$ 36,557	684	\$ 2,306,969
SAC	\$ 9,377,796	1,965	\$ 4,772	300	\$ 74,341
	\$ 3,935,974,923	159,654		18,409	



Constitución de la República, Art. 119

Se declara de **interés social** la construcción de viviendas. El Estado procurará que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda.

2

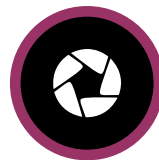
Oferta de Vivienda Social

Uno de los impedimentos estructurales para satisfacer la aspiración que tienen las familias salvadoreñas de tener una casa es la falta de **oferta**. Por ello, esta propuesta incorpora un plan de acción que lograría la construcción de 50,000 viviendas para familias con ingresos hasta por 3 salarios mínimos, con enfoque en vivienda de altura, y permitiría alcanzar una meta de US\$1,000 millones en créditos para adquisición de vivienda dentro de un quinquenio.

Desde hace más de dos décadas, los principales constructores han migrado su oferta hacia una vivienda para familias de clase media-media o superior, así como para salvadoreños en el exterior donde logran maximizar sus ganancias, mientras que ya no hay proyectos de construcción de vivienda a gran escala orientados a vivienda social, y aunque FONAVIPO tiene mandato de ley de promover estos proyectos, ha dejado de hacerlo por malas experiencias pasadas y por la pérdida de solvencia financiera.

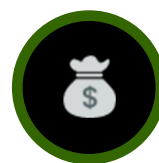
Hoy en día, sólo hay programas de crédito para que las familias construyan su propia casa, a una tasa de interés del 11.99% (FSV, sector informal), pero las familias tienen que haber comprado el terreno por su propio medio, y además, deben dar un 10% de prima adicional, por lo que el crédito que logra una familia sólo representa el 50% del valor final.

A continuación, se listan los principales programas para el financiamiento de la construcción de vivienda social de esta Propuesta. Cada uno de ellos dispone de su propio documento técnico que guía su implementación.



Project Finance

A través de una Sociedad especial o SPV, se obtiene financiación elevada para un proyecto de construcción de vivienda a gran escala, garantizada con flujos de caja futuros.



Fondos Inmobiliarios

Instrumentos registrados en Bolsa de Valores que incorporan terrenos estatales, junto con aporte de privados. Econ. mixta.



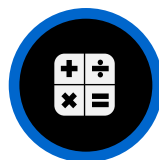
Crédito Sindicado

Participación de varias entidades financieras privadas internacionales o del Estado (SPF) que la escala necesaria para lograr impacto y rentabilidad esperadas.



Línea de Crédito Regular

Mediante reingeniería financiera de FSV y FONAVIPO, se activarían líneas de crédito para construcción. Incluye también líneas especiales con multilaterales luego de dar evidencias de la eficacia del programa.



Política Tributaria de Estímulo

Legislación que otorga exención fiscal de estímulo al desarrollo de proyectos de vivienda en regiones seleccionadas.

**Objetivos de Desarrollo Sostenible
en los que incide la reforma integral al sistema vivienda social**



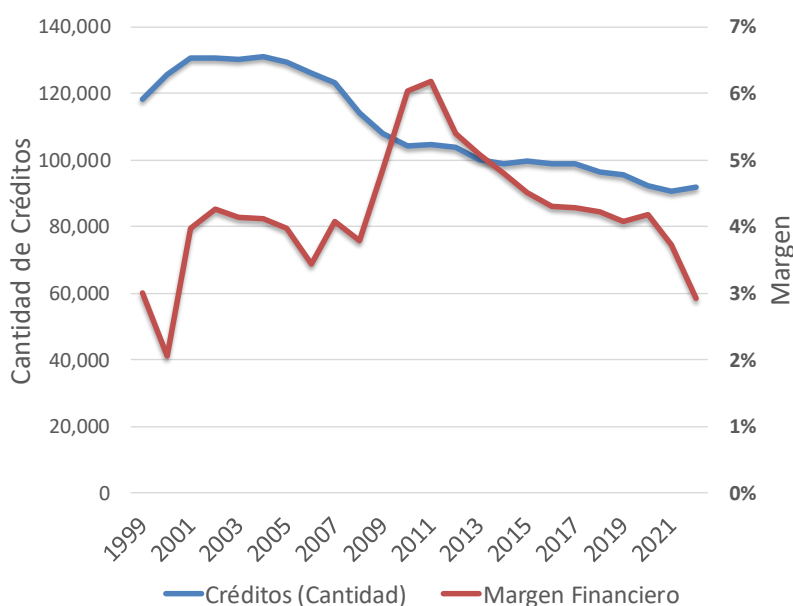
3

Fondo Social para la Vivienda

Fondo Social para la Vivienda

FSV es la entidad más determinante para cumplir el sueño de tener una casa propia para una gran parte de la población de bajos ingresos. No obstante, esta institución ha perdido 30% en su cobertura o total de casas financiadas, al mismo tiempo que reduce el margen de intermediación de manera sustancial.

CAÍDA EN COBERTURA Y MARGEN DE FSV



Fuente: Elaboración propia con información publicada por SSF y FSV.

La entidad responde a un diseño operativo que requiere ciertas correcciones estratégicas, entre ellas:

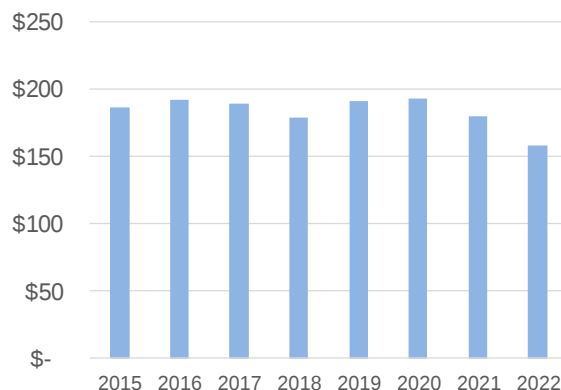
- Sostenibilidad de los Programas:** Algunos créditos son financiados a una tasa menor que el costo de los recursos, lo que resulta en una tasa de retorno negativa, que se acentúa por la tasa inflacionaria actual.
- Curva de Rendimiento Inversa:** Debido a que no hay subsidio del Estado para la compra de vivienda social, los clientes del FSV que tienen el mejor perfil crediticio e ingresos regulares deben pagar una tasa de interés mayor para subsidiar a los de menor ingreso y mayor riesgo.

3. **Fondeo sostenible:** La estructura de ingresos y gastos de FSV no permite atender a la demanda actual de crédito. Una reingeniería financiera haría posible lograrlo bajo una visión que incorpora estratégicamente a todo el SPF.

4. **Canibalización:** Dado que otras entidades del SPF también se dedican a financiar vivienda social, como por ejemplo BFA, pero a un costo menor. Integrar esfuerzos permitirá eficiencia en la política pública.

5. **Protección de patrimonio familiar:** Desde el 2015 a la fecha, entre el FSV y bancos públicos o privados, se quitaron más de US\$1,000 millones en viviendas y otros inmuebles a familias o empresas por incumplimientos de pago. Sólo durante los últimos 3 años, se quitaron cerca de US\$500 millones por efectos de la pandemia COVID-19 y otros, casi la mitad retenida por entidades del Estado. Esto requiere un ajuste en políticas y procesos, con una visión financiera largo placista, más humana.

ACTIVOS EXTRAORDINARIOS
EN EL SISTEMA FINANCIERO SALVADOREÑO (US\$Mill.)



4

FONAVIPO

La Ley de FONAVIPO otorga facultades que sólo tiene esta entidad. Por ello, es necesario recuperar su solvencia financiera y reorientar estratégicamente su plan de acción si se aspira a un funcionamiento óptimo del sistema de vivienda social.

Para realizar su objeto, FONAVIPO tiene las siguientes atribuciones de Ley que son únicas (Art. 3):

- Promover programas de inversión y financiamiento para la adquisición de viviendas, lotes, construcción, reconstrucción o mejoramiento de solución habitacional.
- diseñar y contratar el desarrollo de proyectos habitacionales de interés social, entre otras.

Para cumplir con su rol, el Fondo debe superar varias problemáticas:

1. Tiene pérdidas en sus resultados financieros. Esta condición se ha postergado por varios años, y ya ha forzado *default* de pago.
2. Los ingresos propios de su actividad financiera no logran cubrir los gastos fijos de operación.
3. Varios de sus programas de crédito no tienen sostenibilidad financiera pues se carece de metodologías de diseño de productos que midan factibilidad económica y rentabilidad.
4. Se ha abandonado el rol de promotor de proyectos habitacionales de vivienda social a gran escala.
5. Falta planificación del desarrollo urbano a nivel nacional, con participación del Gobierno Central, municipalidades y sector privado.

El autor de este estudio realizó una evaluación financiera de FONAVIPO a principios del año 2022 que permitió identificar oportunidades para la sostenibilidad financieras de la entidad a partir de un ejercicio de recomposición financiera para medir rentabilidad de cada programa de crédito.



Adicionalmente, este documento incorpora una estrategia y un 4° programa de financiamiento estructurado para catapultar la construcción de vivienda para familias con ingresos hasta por 3 salarios mínimos.

Para lograr la más efectiva implementación del programa de construcción de vivienda social, la estrategia y plan de acción deben integrar los siguientes:

01

Política nacional para la construcción de vivienda social

Que logre un pragmatismo real en la coordinación de esfuerzos públicos y privados bajo estímulos fiscales y de otra índole que aseguren una efectiva implementación de la política.

02

Programas de financiamiento innovadores y sostenibles

Bajo figuras de financiamiento de mercado, la participación de todo el sector público financiero y ciertos mecanismos legales y financieros, se lograría la atracción de capitales de inversión frescos o la renovación cíclica de la inversión ya realizada. Esto requerirá reestructurar los programas de crédito de vivienda de las entidades financieras del Estado, superar su enfoque mercantilista y la *canibalización* existente.

03

Planificación urbana sostenible

A partir de una nueva visión de desarrollo urbano que incorpore la participación del sector público, privado y municipios, los nuevos proyectos de vivienda social deben avanzar hacia conceptos de economía y ecología urbana, mientras se promueve la equidad y mayor integración social de estos.

04

Reformas legales y operativas al SPF

Las entidades de crédito que conforman el sector público financiero, incluyendo FSV y FONAVIPO, deben ajustar sus leyes de creación y programas financieros para lograr la eficiencia y sostenibilidad necesarias del sistema de vivienda social. Esta propuesta incorpora la participación de expertos para la selección y el diseño de los espacios a ser desarrollados.

05

Censo nacional de vivienda

Un nuevo censo nacional de vivienda daría información clave para una mayor eficacia de la política y programas.

Sobre el Autor

Raúl Castellón ha sido director para Centroamérica y Panamá de varias firmas financieras globales, incluyendo Fitch Ratings, Moody's Investors Service y Grant Thornton. En los últimos años, fundó la primera Fintech salvadoreña con fondos públicos (www.fecamype.gob.sv) dedicada a la inclusión financiera, fue presidente de FIDEMYPE (fondo para las microfinanzas) y Director de CONAMYPE, la comisión que coordina al sector público y privado a nivel nacional para el fomento del emprendimiento y el desarrollo económico en municipios. Previamente, como consultor para el BID, asesoró al Viceministerio de Vivienda de El Salvador en el diseño de la política de vivienda social, y además, coordinó el programa de modernización de Fondo Social para la Vivienda, una entidad de US\$1,000 millones que financia vivienda social. Recientemente, presentó ante gobernadores y alcaldes la *Metodología para el Desarrollo Económico Local*, que incluye una apuesta por el uso de mecanismos de mercado y de economía mixta para la construcción de vivienda social.

