



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO**  
PROGRAMA DE DOCTORADO EN GEOGRAFÍA

**DESIGUALDAD SOCIOESPACIAL A TRAVÉS DE LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA  
PÚBLICA DE VIVIENDA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR,  
EL SALVADOR, 1989-2014**

TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
DOCTOR EN GEOGRAFÍA

PRESENTA:  
CARLOS VINICIO COREAS BONILLA

DIRECTORA:  
Dra. PATRICIA EUGENIA OLIVERA MARTÍNEZ  
COLEGIO DE GEOGRAFÍA, FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX, SEPTIEMBRE DE 2019



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A quienes trabajan cotidianamente y de manera desinteresada por la conquista de un mundo más justo, a quienes desde diferentes trincheras –movimiento social, organización comunitaria, asociaciones civiles, academia, cultura– no claudican en la lucha por hacer real la utopía de sociedades donde la riqueza socialmente producida se distribuya equitativamente. Mi especial reconocimiento al trabajo de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua en Latinoamérica, en particular las de El Salvador, así como a quienes acompañan procesos por la conquista del acceso a la vivienda digna como un derecho humano irrenunciable.

## **Agradecimientos**

Agradezco haber vivido este proceso de formación al lado de mi amada compañera de vida y amiga, Melissa Salgado, quien ha sido en cada momento el apoyo y la presencia necesaria. Le doy gracias a ella, además, por haberme dado el regalo y la motivación más preciosa de la vida en la etapa última de mis estudios doctorales: nuestra amada hija, América Lucía.

Agradezco también por las amistades construidas durante los casi seis años que he vivido en México y que comprenden mis estudios de maestría y el doctorado. Sobre este último periodo, agradezco la sincera amistad y el cariño de Mauricio y Carmen; y de Cristian y Ceci. Tampoco puede faltar el agradecimiento a otras amistades entrañables que forjé en la ciudad en todos estos años y que también me hicieron sentir en casa: Alonso, Nilson, Karen, Lorena, Yésica, Hadlyyn y Rodrigo. Por supuesto, no puedo dejar de dar gracias a mis entrañables amigas y amigos de la Guana-Mex / Guanaxia en CDMX por hacer de la Ciudad de México mi lugar: Claudia, Julio, Roberto, Kyoko, Irene, Ermis, Andrea, Gil, Sabo, Alejandro, Federico y Ete.

En El Salvador, agradezco profundamente el apoyo y cariño recibido por mi familia consanguínea: Blanca Flor, Sabo, José, Yesi y José Felipe; y mi familia política: Blanqui, Hugo, Huguito y Ete. También agradezco a mis amistades forjadas desde el inicio de mi juventud y a quienes se han sumado sus parejas, hijos e hijas: Nadia, Álvaro, Ligia, Juan, Kordula, Magaña, Claudia, Melara, Katia y Joseba. En Estados Unidos, agradezco el cariño y apoyo recibido por Marvin, Carlos Mauricio e Isidro, quienes han estado pendientes de mi proceso.

También en El Salvador, doy gracias a quienes me apoyaron en la obtención de información, documentos; a quienes también me atendieron y grupos de discusión con especialistas en el tema de vivienda en El Salvador: Raquel Navarrete, Carlos Ferrufino, Claudia Blanco, Jacqueline y Natalia. Agradezco también la contribución de funcionarios del FONAVIPO, FSV, ILP, OPAMSS y VMVDU, tanto por la realización de entrevistas y el diálogo franco, como por la documentación compartida o elaborada para esta investigación.

Mi principal agradecimiento académico es para la Dra. Patricia Eugenia Olivera Martínez, quien de manera desinteresada, profesional y respetuosa me acompañó como directora en todo mi proceso de estudios del doctorado, y quien además de orientarme de forma acertada para realizar mi trabajo de investigación abrió las puertas de su hogar a mi núcleo familiar. Asimismo, reconozco con gratitud los comentarios y observaciones de la Dr. Verónica Ibarra y de la Dra. Flor Mireya López, por acompañarme formando parte de mi comité tutorial durante mis estudios doctorales, brindándome atinadas sugerencias y comentarios para que mejorara mi trabajo. Finalmente, doy gracias a los miembros del jurado de mi examen de doctorado por haber leído el documento de mi investigación y por sus observaciones y comentarios para mejorar la versión final de este trabajo: Dr. Christian Ambrosius, Dr. Alberto Betancourt, Dr. Miguel Ángel Ramírez Zaragoga, Dr. Enrique Pérez Campuzano; y especialmente a la Dra. América Rodríguez. Agradezco con sinceridad la orientación de cada una de las personas nombradas en este párrafo, pues gracias al diálogo con ustedes este trabajo mejoró sustantivamente. Me hago responsable por las deficiencias de esta investigación, siempre mejorable.

Finalmente, agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México por otorgarme la beca para realizar mis estudios del doctorado entre los años 2014 y 2018. Asimismo, agradezco al Programa de Apoyos a los Estudios de Posgrados (PAEP) por apoyarme financieramente para poder participar en intercambios académicos internacionales en 2016 y para poder realizar trabajo de campo en el mismo año.

Índice	i
INTRODUCCIÓN GENERAL	1
Antecedentes	3
Metodología	8
Preguntas y objetivos de investigación	10
Fuentes de información	12
Hacia la respuesta de las preguntas y objetivos de investigación	15
Contenido de los capítulos y principales hallazgos	22
CAPÍTULO I. Desigualdad Socioespacial, Política de Vivienda y Estado. Una propuesta teórica para su abordaje	31
<i>Parte I: Desigualdad social, desigualdad espacial, síntesis sobre desigualdad socioespacial y su estudio. Hacia una propuesta integral de la división social del espacio residencial</i>	32
Introducción	32
1.1. La desigualdad social como estructura social	32
1.2. La desigualdad espacial: espacio geográfico como totalidad y desarrollo geográfico desigual	34
1.3. Desigualdad socioespacial como síntesis	38
1.4. El estudio de la desigualdad socioespacial contemporánea en los estudios urbanos	49
1.4.1. La división social del espacio residencial. Ventajas, límites y aportes para su discusión	55
1.4.2. Reflexiones teóricas sobre la vivienda como espacio socialmente producido, como desigual condición para la reproducción de la fuerza de trabajo y su funcionalidad para la reproducción y acumulación de capital	57
1.5. El Estado, política de vivienda, desigualdad socioespacial y división social del espacio residencial	67
<i>Parte II: Estado, reproducción y acumulación de capital, y reproducción de fuerza de trabajo</i>	73
Introducción	73
1.6. El antecedente del Estado planificador del desarrollo y la redistribución social	74
1.6.1. La redistribución y sus límites	74
1.6.2. El carácter conflictivo y de clase del Estado	75
1.7. Las transformaciones del Estado en el contexto de globalización y neoliberalismo	76
1.7.1. Sobre la reproducción y acumulación de capital	77
1.7.2. Sobre la reproducción de la fuerza de trabajo	81
1.8. La relación Estado-espacio: relaciones escalares y espacialidad	84
1.9. Estado como totalidad social: Estado Ampliado o Integral	92
CAPÍTULO II. Antecedentes de la política estatal de vivienda y la producción de división social del espacio en el Área Metropolitana de San Salvador. Finales del siglo XIX a 1989	96
Introducción	97
2.1. Consolidación del Estado, acumulación agroexportadora y génesis de la conurbación metropolitana y división social del espacio. Finales del siglo XIX,	99

mediados del siglo XX	
2.1.1. El contexto nacional en lo político y económico	99
2.1.2 Consolidación de la capital, metropolización y desigualdad socioespacial	106
2.2. Modernización del Estado, diversificación en la acumulación de capital y consolidación de la desigualdad socioespacial metropolitana	114
2.3. Crisis general del Estado, de los ejes de acumulación capitalista y la desigualdad socioespacial metropolitana	135
2.4. Consideraciones finales	141
CAPÍTULO III. Condicionamientos generales sobre la producción de desigualdad social y espacial en el Área Metropolitana de San Salvador en el periodo 1989 – 2014	146
Introducción	147
3.1. Articulación del poder político y económico neoliberal	148
3.2. Elementos generales del proyecto de acumulación y la regulación de la relación capital-trabajo en el neoliberalismo	156
3.3. Las normativas del desarrollo y ordenamiento territorial, espacialidad y regulación de la desigualdad socioespacial en el AMSS	167
3.4. Acumulación de capital y producción de infraestructura y equipamiento urbano asociados al entorno o hábitat de la vivienda. El caso del desmantelamiento neoliberal del Ministerio de Obras Públicas.	184
3.5. Consideraciones finales	189
CAPÍTULO IV. Procesos de gestión y espacialidad de la política estatal de vivienda del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) y el Fondo Social para la Vivienda (FSV), 1989 – 2014	193
Introducción	194
4.1. Procesos de gestión de la política de vivienda desde los planes de gobierno	196
4.2. Estado, espacialidad y procesos de la política estatal de vivienda. Análisis del Fondo Nacional de Vivienda Popular y de Fondo Social para la Vivienda	206
4.2.1. Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), 1992 – 2014	207
4.2.2. Fondo Social de Vivienda (FSV) 1989 – 2014	229
4.3. Consideraciones finales	244
CAPÍTULO V. Desigualdad territorial, territorialización de la política estatal de vivienda y reproducción de la división social del espacio residencial, 1989 - 2014	249
Introducción	250
5.1. La condición de la desigualdad territorial socialmente producida en el AMSS, 1989 - 2014	251
5.1.1. Indicadores sociales y territoriales	254
5.1.2. El déficit habitacional	266
5.1.3. Clases sociales y división social del espacio residencial	273
5.1.4. Desigualdad territorial y las normativas de la producción del espacio urbano	285
5.2. La territorialización de la política estatal de vivienda y su participación en la producción y reproducción de la división social del espacio residencial	286
5.2.1. Territorialización de los créditos del Fondo Nacional de vivienda Popular (FONAVIPO)	286
5.2.2. Territorialización de los créditos del Fondo Social para la Vivienda (FSV)	293

5.3. Consideraciones finales	302
<b>CONCLUSIONES</b>	307
Principales hallazgos alrededor de los objetivos y las preguntas de investigación	307
Hallazgos inesperados	313
La relación del Estado, los modelos de acumulación y la producción de división social del espacio residencial a partir de la política estatal de vivienda en los antecedentes históricos y en el periodo de análisis	316
Contribución de la investigación al conocimiento científico	325
Límites y dificultades	326
Prospectiva sobre la política estatal de vivienda y la división social del espacio residencial	328
Líneas de investigación propuestas	330
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	333
<b>ANEXOS</b>	345
<b>ÍNDICE DE FIGURAS</b>	
Figura 2.1. Evolución de la expansión urbana de la ciudad de San Salvador. 1935, 1955, 1977 y 1992	98
Figura 2.2. Zonas de producción cafetalera a fines del siglo XIX y red vial en El Salvador hasta 1950	105
Figura 2.3. Red vial en El Salvador hasta 1970	115
Figura 3.1. METROPLAN 80, Densidades habitacionales alrededor de San Salvador	172
Figura 3.2. METROPLAN 80. Proyección para 1990 de estructura productiva y densidades residenciales Área Metropolitana de San Salvador	172
Figura 3.3. METROPLAN 2000. Densidades habitacionales según localización en el AMSS	174
Figura 3.4. METROPLAN 2000. Representación espacial de viviendas según densidades habitacionales	175
Figura 4.1. Vínculo Sociedad Política – Sociedad Civil en la Junta Directiva de FONAVIPO	211
Figura 4.2. Proyecto y estrategia espacial del Estado de FONAVIPO	229
Figura 4.3. Vínculo Sociedad Política – Sociedad Civil en la Asamblea de Gobernadores del FSV	231
Figura 4.4. Proyecto y estrategia espacial del Estado del FSV	244
Figura 5.1. Crecimiento de la mancha urbana 1995 y 2011-2012	252
Figura 5.2. Sistema de ciudades del AMSS	253
Figura 5.3. Índice de Desarrollo Humano en el AMSS en 2007	256
Figura 5.4. Diversos indicadores sobre dotación de servicios en los municipios del AMSS en 1992 y 2007 para población y hogares.	258
Figura 5.5. Relación entre tejido urbano continuo y tejido urbano discontinuo	261
Figura 5.6. Densidad poblacional neta en tejido urbano de los municipios del AMSS, 2012	263



Figura 5.7. Precios de suelo en el AMSS por vara cuadrada en US\$ para el primer quinquenio de 1990	263
Figura 5.8. Espacio público tradicional por habitante (m <sup>2</sup> /Hab) en los municipios del AMSS, 2016	265
Figura 5.9. Estructura del déficit habitacional cualitativo por estructura en el AMSS, 2007	272
Figura 5.10. Distribución territorial de las viviendas adquiridas en el mercado formal en el AMSS, 1990-2000 en miles de US\$ dólares.	283
Figura 5.11. Precios de vivienda y su relación con el mercado de tierra en el AMSS.	284
Figura 5.12. Estructura de las proporciones de créditos otorgados por FONAVIPO en el AMSS, 1992-2012.	289
Figura 5.13. Estructura de las proporciones de créditos otorgados por FONAVIPO orientados hacia RAM en el AMSS, 1992-2012.	290
Figura 5.14. Estructura de las proporciones de créditos otorgados por FONAVIPO orientados hacia Adquisición de Lotes en el AMSS, 1992-2012.	291
Figura 5.15. Estructura de las proporciones de créditos otorgados por FONAVIPO orientados hacia Adquisición de Vivienda en el AMSS, 1992-2012.	292
Figura 5.16. Estructura de las proporciones de créditos otorgados por FONAVIPO orientados hacia Construcción de Vivienda en el AMSS, 1992-2012.	293
Figura 5.17. Estructura de las proporciones de créditos otorgados por FSV en el AMSS, 1992-2012.	297
Figura 5.18. Estructura de las proporciones de créditos otorgados por FSV orientados hacia Adquisición de Vivienda en el AMSS, 1992-2012.	298
Figura 5.19. Estructura de las proporciones de créditos otorgados por FSV orientados hacia RAM en el AMSS, 1992-2012.	299
Figura 5.20. Estructura de las proporciones de créditos otorgados por FSV orientados hacia Adquisición de Lotes en el AMSS, 1992-2012.	301
Figura 5.21. Estructura de las proporciones de créditos otorgados por FSV orientados hacia Construcción en el AMSS, 1992-2012.	302

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 4.1. Precio vara cuadrada (en US \$) para algunas colonias y municipios del AMSS entre 1989 y 1995	201
Tabla 4.2. Fuentes de obtención de financiamiento del <i>Patrimonio General</i> de FONAVIPO, 1992-2014	215
Tabla 4.3. Fuentes de obtención de financiamiento del Patrimonio Especial de contribuciones de FONAVIPO, 1992-2014	216
Tabla 4.4. Distribución de porcentaje de créditos otorgados por estratos de ingreso de las clases trabajadoras populares del sector informal	224
Tabla 4.5. Espacialidad de las IA que participan en los programas de FONAVIPO para el intercambio de las soluciones habitacionales	227
Tabla 4.6. Principales fuentes de obtención de financiamiento del Fondo Social para la Vivienda, 1992-2014	236
Tabla 4.7. Soluciones habitacionales construidas en proyectos habitacionales de interés social	238
Tabla 4.8. Soluciones habitacionales construidas en proyectos de reconstrucción	239

Tabla 4.9. Proporción de número de créditos y proporción de montos de créditos otorgados por el FSV, según rango salarial de trabajadores	240
Tabla 4.10. Espacialidad del intercambio de vivienda del FSV	242
Tabla 5.1. Índice de Desarrollo Humano para los municipios del AMSS en 2007	255
Tabla 5.2. Varios indicadores sobre porcentaje de cobertura de servicios en municipios del AMSS, 1992-2007.	256
Tabla 5.3. El Tejido Urbano en el AMSS, 2012.	260
Tabla 5.4. Densidad poblacional de los municipios del AMSS de acuerdo al tejido urbano	262
Tabla 5.5. Metros cuadrados de espacio público tradicional por Habitante	265
Tabla 5.6. Estimaciones del déficit habitacional en El Salvador para varios años	268
Tabla 5.7. Déficit habitacional cualitativo en proporciones al interior de cada región, 2012.	271
Tabla 5.8. Hogares y déficit habitacional en el AMSS, 2007.	272
Tabla 5.9. Distribución de clases de cada municipio en AMSS, promedio entre los años 2000 y 2012 (en %)	274
Tabla 5.10. Distribución de clases sociales de cada municipio en el AMSS, promedio entre los años 2000 y 2013 (en %)	276
Tabla 5.11 Estructura de clases del AMSS a partir del cálculo de coeficientes de localización de promedio de clases entre 2000 y 2012 (en %)	277
Tabla 5.12. Proporción de viviendas (%) según rangos de precios de viviendas colocadas por la banca privada (miles de US\$ dólares) para algunos municipios del AMSS	281
Tabla 5.13. Estructura de las proporciones (%) de créditos otorgados por FONAVIPO en el AMSS, 1992-2012.	288
Tabla 5.14. Estructura de las proporciones (%) de créditos otorgados por FSV en el AMSS, 1992-2012.	297

## ÍNDICE DE FOTOGRAFÍAS

Fotografía 2.1. Ejemplo de mesón	111
Fotografía 2.2. Ejemplo de tugurio y/o asentamiento ilegal	122
Fotografía 2.3. Ejemplo de tipología de vivienda pública de la política de vivienda del IVU	130
Fotografía 4.1. Proyectos habitacionales de interés social de FONAVIPO	221
Fotografía 4.2. Proyecto Los Almendros, San Martín, San Salvador	238
Fotografía 4.3. Proyecto Nuevo Verapaz	239
Fotografía 4.4. Proyectos habitacionales impulsados con créditos del FSV	240

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 4.1. Aproximación a la tendencia de asignación de créditos a familias informales por parte de FONAVIPO	225
Gráfico5.1. Medias e intervalos de confianza de ingresos de hogares en US\$ dólares en los municipios del AMSS, 2012.	280

<b>ÍNDICE DE MAPAS</b>	
Mapa 2.1. Asentamientos populares en el AMSS – Zona urbana, 1978	123
Mapa 5.1. Área Metropolitana de San Salvador	252
 <b>ÍNDICE DE ANEXOS</b>	
Anexo 4.1. Perfil solicitantes de créditos de FONAVIPO	346
Anexo 4.2. Diversidad de Instituciones Autorizadas por FONAVIPO para ser intermediarios en la política estatal de vivienda	347
Anexo 5.1 Criterios de uso de la EHPM 2012	337
Anexo 5.2 Metodología para la elaboración de estructura de clases a partir del esquema de clases de Olin Wright.	339
Anexo 5.3 Créditos de FONAVIPO y del FSV según bases de datos proporcionada por ambas instituciones en relación a los informes de labores oficiales.	341
Anexo 5.4. Tratamiento de la base de datos proporcionada por FONAVIPO y del FSV	342

## **INTRODUCCIÓN GENERAL**

En la vida cotidiana resulta evidente que existe desigualdad social, que se manifiesta fundamentalmente, en términos de diferencias económicas entre personas y grupos sociales. Asimismo, es fácil darse cuenta de que también existe desigualdad en las condiciones de las edificaciones o los espacios construidos entre un lugar y otro, es decir, desigualdad espacial. Si somos un tanto perspicaces, podríamos advertir que en alguna medida ciertos grupos sociales o socioeconómicos habitan en espacios con determinadas características físicas y materiales, que les distinguen de otros grupos socioeconómicos asociados a otro tipo de infraestructuras y edificaciones, es decir, podríamos señalar la existencia de desigualdad socioespacial. Pero desde este abordaje tan general, dicho fenómeno socialmente producido podría referirse a cualquier tipo de desigualdad. Es por ello que la ciencia, desde la división social del trabajo científico, forma diferentes objetos de estudio a partir de intereses particulares que delimitan a qué desigualdad socioespacial prestar mayor atención, buscando identificar sus causas y posibles consecuencias.

El estudio de la desigualdad socioespacial urbana ha sido analizado tradicionalmente por arquitectos, urbanistas, sociólogos o geógrafos, entre otros campos de conocimiento. Desde estas disciplinas, uno de los conceptos que más ha sido utilizado para su abordaje es el de la segregación urbana, entendida de forma general como el grado de proximidad o distancia espacial entre familias u hogares que pertenecen al mismo grupo social respecto a otros grupos. El análisis de la segregación urbana más difundido ha sido, sobre todo, de naturaleza cuantitativa: para la definición de los grupos generalmente se utilizan variables que provienen de los censos de población. La utilización de métodos estadísticos a partir de variables socioeconómicas en conjunto con la variable “espacial” o de localización de unidades territoriales censales es fundamental en el abordaje de estos estudios. Los resultados son interpretados a la luz de procesos sociales y económicos que influyen sobre las variables analizadas, por ejemplo, las transformaciones en el mercado laboral en el contexto de globalización y neoliberalismo que han decantado en una precarización de las condiciones laborales de los trabajadores afectando sus posibilidades de acceso a diversos bienes y servicios brindados por el mercado o por el Estado. Otro aspecto analizado desde este concepto es el de las fronteras físicas que impiden la

interacción social y que forman barreras que separan a los diferentes grupos. Una forma alternativa de analizar la desigualdad socioespacial que tiene menor difusión es a partir del concepto de división social del espacio residencial. Este concepto se refiere a la asociación que existe entre grupos sociales conformados por familias u hogares con el mercado inmobiliario y su localización diferenciada en el ámbito urbano o metropolitano. Además de lo anterior, bajo este concepto interesa también conocer otros elementos del espacio que han sido socialmente producidos, ya sea por instituciones estatales (públicas) o privadas, tales como infraestructuras, redes de servicios y equipamientos que también están distribuidos de forma desigual en el espacio y que se relacionan con la desigualdad socioespacial.

Como es normal en la investigación, el análisis de los fenómenos suele privilegiar ciertas “variables” causales por sobre otras, reconociendo que es imposible que se aborde, para cada fenómeno, la totalidad de las posibles causas que lo generan. En este ejercicio muchas veces quedan desdibujados algunos elementos de análisis que están afectando la producción y reproducción del mismo o, en el mejor de los casos, apenas se les menciona. La oportunidad de realizar una investigación doctoral permite profundizar sobre los objetos de investigación, haciendo más compleja y acabada la comprensión de los fenómenos analizados. Por supuesto, depende de los intereses del investigador el determinar los alcances de la investigación, su profundidad, sus límites.

Dicho lo anterior, la presente investigación busca aportar al conocimiento científico brindando una interpretación sobre la producción de desigualdad socioespacial en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), la principal metrópolis salvadoreña<sup>1</sup>. El interés general que ha motivado esta investigación ha sido el comprender por qué ciertas zonas de la metrópolis concentran las mayores proporciones de grupos sociales en condiciones materiales y físicas más desfavorables para su reproducción, con respecto a otros grupos ubicados en otras zonas de la urbe, en la que las condiciones de infraestructuras, equipamiento y dotación de servicios son mucho más favorables. La vivienda, como valor de uso y espacio socialmente producido, es el punto de partida para la adecuada reproducción social de estos grupos y, en relación con ella, se ha producido o no el resto de elementos que forman parte de los objetos urbanos que le dan funcionalidad. Sin embargo,

---

<sup>1</sup> El AMSS incorpora, además de San Salvador –capital del país–, a los municipios históricamente conurbados de forma progresiva desde la segunda mitad del siglo XX, hasta la primera década del siglo XXI, llegando a incorporar, en la actualidad, a 14 entidades político-administrativas locales.

la vivienda también constituye o puede constituir un valor de cambio, una mercancía que no se distribuye ni social ni espacialmente de forma homogénea. Considerando esto, la disciplina geográfica desde sus vertientes crítica y radical brindan el instrumental teórico base para lograr una comprensión más acabada de la causalidad de la producción de desigualdad socioespacial en el mundo contemporáneo, pues como advierte Smith (2006), el espacio geográfico que se analiza desde esta perspectiva es un espacio histórico y socialmente producido a partir del modo de producción y las relaciones sociales capitalistas, es un espacio como totalidad que integra lo social y lo espacial como unidad indivisible. Asimismo, el espacio geográfico y su producción se vinculan con estructuras de poder, como afirma Harvey (1994), a la vez que es atravesado por lo ideológico en su conformación (Castells; retomado por Lezama, 2014). Estos elementos teóricos, junto con otros asociados, son útiles para brindar una interpretación científica, rigurosa y novedosa, desde la geografía crítica y radical sobre la producción de la desigualdad socioespacial en el Área Metropolitana de San Salvador, siendo esta la principal orientación de la presente investigación.

### **Antecedentes**

La producción social del espacio es el resultado de un proceso histórico en el que intervienen de forma concomitante ciertos condicionamientos sociales, políticos, económicos y culturales. En este sentido, Lungo et al. (1996) argumentan que la historia de El Salvador se ha vinculado a procesos económicos que conllevaron a la concentración de población, actividades económicas y políticas en diversos espacios al interior del territorio nacional, de tal forma que durante la primera mitad del siglo XX la producción de infraestructura nacional respondió a la producción cafetalera; y en el caso concreto de San Salvador (capital del país), se sumaron actividades de la industria manufacturera en el contexto de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), lo que conllevó a la progresiva concentración de la población y de actividades políticas y económicas, en compañía de un proceso de modernización estatal y de ampliación del sistema político-institucional, con lo que surgieron nuevos actores, modificando la estructura social, en un proceso cuya inercia llegó hasta finales del siglo XX (Lungo & Oporto, 1995).

La concentración de actividades económicas, políticas, sociales y culturales en los municipios del AMSS, acompañadas del crecimiento demográfico, produjeron la acentuación de procesos de segregación espacial de las clases sociales a partir de la década de 1940; de tal forma que ya en la década de 1970 la zona norte y este metropolitana fue ocupada principalmente por sectores sociales con menores ingresos (Lungo, 1993). En este proceso han intervenido diferentes agentes, dentro de los que se destacan las instituciones estatales encargadas de llevar a cabo la política de vivienda en el territorio nacional desde antes de 1950 pero, a partir de la reforma de la Constitución de ese mismo año, se crearon nuevas instituciones y programas estatales que se orientaron hacia la dotación de vivienda para grupos sociales específicos, fundamentalmente a clases trabajadoras y personas o familias de las capas medias, en algunas ocasiones, con la intervención de agentes privados alrededor de la vivienda en cuanto a su producción o al financiamiento, para su adquisición por parte de la población objetivo de las políticas de vivienda. Las políticas se territorializaron en zonas relativamente centrales de la metrópolis, sobre todo en la capital, aunque no exclusivamente. Paralelamente, como resultado de los modelos de acumulación capitalista implementados, uno basado en la agroexportación que proletarizó a una proporción sustantiva de campesinos, y otro basado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), la metrópolis fue progresivamente ocupada por clases populares inmigrantes que fueron creando nuevas formas de ocupación del suelo urbano y de viviendas denominadas genéricamente como asentamientos populares<sup>2</sup>, que se fueron consolidando en la capital del país y en sus municipios aledaños o periféricos. Asimismo, la producción y comercialización de vivienda no estatal para clases sociales consideradas como demanda solvente también fueron produciendo la metrópolis, pero en localizaciones que progresivamente se fueron alejando de las clases populares y que se fueron consolidando hacia el sur-poniente. Durante estas décadas el Estado crea otras instituciones, programas o legislaciones que se orientan a producir servicios, infraestructuras y equipamientos urbanos. Su puesta en práctica se llevó a cabo de forma desigual sobre el territorio metropolitano, privilegiando a las clases dominantes, a otras clases trabajadoras con ingresos medios o altos, y a las capas medias urbanas.

---

<sup>2</sup> Se dice genéricamente acá, en tanto dentro de estas formas de ocupación existe una diversidad que se desarrolla con más amplitud en el Capítulo I de esta investigación.

La década de 1980 es un periodo particular en el que se desató la guerra civil, derivada del cierre de espacios políticos de oposición a los gobiernos militares, que, en alianza con la oligarquía nacional, tomaron el poder a partir de múltiples golpes de Estado desde la década de 1930. Asimismo, la década de 1980 se enmarca en la crisis capitalista global derivada de la crisis del petróleo de la década anterior. La guerra, cuyo escenario son las zonas rurales del país, provoca más migraciones hacia la ciudad, agravando la problemática de la vivienda en el ámbito metropolitano. La crisis social de amplio espectro fue abordada, con el apoyo de Estados Unidos, a partir de la expropiación de muchas instituciones controladas históricamente por los grupos económicos dominantes del país, lo que generó aún más crisis política al interior de las fronteras nacionales. La política de vivienda y la política urbana no quedarían eximes de este proceso de estatización.

El cuerpo principal de la presente investigación parte cronológicamente del año 1989, momento histórico en el que prácticamente todas las instituciones del Estado son ocupadas y dirigidas por miembros del partido político representante de los intereses de la clase dominante salvadoreña, que impulsaría el Programa de Ajuste Estructural y el Programa de Estabilización Económica, firmaría los Acuerdos de Paz en Chapultepec en 1992 y transformaría sustancialmente la policía estatal de vivienda y la producción de espacios urbanos funcionales a la misma, consolidando y haciendo mucho más rígido el patrón histórico de división social del espacio residencial cuya génesis proviene de mediados del siglo XX.

En lo que respecta a los antecedentes de investigaciones sobre la problemática de vivienda en El Salvador, hay una diversidad de intereses particulares y distintos niveles de profundidad bajo los que éstas se han realizado. Por ejemplo, el estudio reciente de Harth et al. (2013)<sup>3</sup> aborda la identificación de las políticas y los marcos institucionales en las que se inscriben; aspectos sobre el financiamiento; la oferta, demanda y déficit; los sistemas de oferta de suelo urbano; entre otros. Otras investigaciones han dado cuenta de la división social del espacio urbano y la emergencia de nuevas formas de segregación, como es el caso de los estudios de Baires (2003 y 2006)<sup>4</sup>. También se ha investigado la relación que

---

<sup>3</sup> Perfil del Sector Vivienda de El Salvador.

<sup>4</sup> “Los barrios cerrados en el AMSS: Una nueva forma de segregación y fragmentación urbana” (2003); y “División social del espacio urbano y emergencia de los barrios cerrados en el Área Metropolitana de San Salvador” (2006).



existe entre algunos instrumentos de planificación y ordenamiento territorial y la división social del espacio, como es el caso de la investigación de Peña Herrera (2001)<sup>5</sup>.

Otras investigaciones han puesto de manifiesto que existen problemas relacionados con el traslape de funciones entre las instituciones estatales encargadas tanto de las instituciones ad-hoc para llevar a cabo la política urbana y la de vivienda, al mismo tiempo que revelan la carencia de legalidad de algunas iniciativas al respecto (Ferrufino, Gutiérrez, & Zeledón, 2004), así como el traslape de funciones entre las entidades estatales, considerando incluso transformaciones cualitativas en la normativa relacionada al problema urbano en general y de la vivienda en particular (Ferrufino C. , 2013). En este sentido, Lungo (1993) advierte que la gestión urbana –donde incluimos la política de vivienda– se caracteriza por ser descoordinada, limitada y antidemocrática, inserta en un Estado profundamente centralizado y con gobiernos locales débiles en extremo, prácticamente subordinados al poder central. Uribe, Marín, Morales, Baires y Caballero (2010) coinciden en que existen funciones imprecisas y traslape de responsabilidades interinstitucionales entre el nivel administrativo central y las instancias locales, a la vez que los planes de desarrollo más importantes han carecido de aprobación legal.

Complementariamente, desde instancias de la sociedad civil también se han producido reflexiones alrededor del tema de la vivienda, criticando los enfoques “viviendistas” y agregando el problema de la vivienda al problema del hábitat urbano y de las clases populares; a la vez que han dado cuenta de otros agentes que van más allá de las fronteras nacionales en relación a la atención a esta problemática<sup>6</sup>. Destaca en esta línea el estudio sobre el hábitat popular en zonas urbanas del país<sup>7</sup>. Otros estudios han considerado la vivienda como una de las “variables” asociadas a la exclusión social y la pobreza<sup>8</sup>.

Otros estudios y publicaciones oficiales consisten en la presentación de resultados anuales de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)<sup>9</sup> que brindan, con un

---

<sup>5</sup> Investigación titulada “Normas y regulaciones urbanísticas y su papel en la segregación socio-espacial en el Área Metropolitana de San Salvador”, elaborada para obtener el grado de Máster en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Urbanos

<sup>6</sup> Tal es el caso de la “Carta Urbana 160. Anteproyecto de ley de vivienda de interés social” elaborado por la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) en 2010.

<sup>7</sup> “Escenarios de vida desde la exclusión urbana. Una mirada al hábitat popular de 32 ciudades de El Salvador”, publicado (FUNDASAL & PNUD, 2009)

<sup>8</sup> “Mapa de pobreza urbana y exclusión social” elaborado por (FLACSO, MINED, & PNUD, 2010).

<sup>9</sup> Estas encuestas son realizadas a nivel nacional cada año a partir de muestras que son representativas para diversos territorios: nacional; urbano; rural; departamental y del AMSS; así como de los municipios

carácter descriptivo, información nacional, a nivel urbano y rural o departamental, así como a nivel del AMSS. Dentro de los aspectos que estas encuestas exploran se incluye la vivienda, además de indicadores sociales y características sociodemográficas y de empleo, entre otras.

En definitiva estos estudios o investigaciones (apenas enunciados) y otros de naturaleza similar y/o complementaria son valiosos en tanto ponen de manifiesto, desde diferentes aristas, el problema de la vivienda en El Salvador. No obstante, es posible afirmar que en la mayoría de los estudios producidos a partir del periodo de intensificación de la globalización e implementación del modelo neoliberal –es decir, en el periodo comprendido desde 1989 hasta nuestros días– está ausente una reflexión más profunda y acabada sobre las relaciones sociales, políticas y económicas<sup>10</sup> que subyacen en la producción social del espacio a partir de la intervención del Estado en materia de vivienda, a la vez que suelen partir de una visión del Estado como si este fuese un órgano apartado de la sociedad y sus conflictos –es decir, “neutral”–. En este sentido, consideramos que se ha perdido de vista el carácter relacional que subyace en cualquier proceso social, dejando de lado aquellos aspectos estructurales o que condicionan la desigualdad socioespacial.

En vista de lo anterior, la presente investigación busca dar cuenta fundamentalmente del proceso de producción de desigualdad socioespacial a partir de la política estatal de vivienda en El Salvador en el periodo de implementación del modelo neoliberal, periodo que da inicio en 1989 y que se mantiene vigente. En este sentido, se analizan las dos principales instituciones del Estado, en sentido restringido, encargadas de llevar a cabo dicha política: el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) fundada a principios de la década de 1990; y el Fondo Social para la Vivienda (FSV), fundada en la década de 1970, pero que ha sufrido transformaciones a partir del cambio de modelo de acumulación. Sobre estas se analizan las articulaciones entre sociedad civil y sociedad política, dando cuenta de la funcionalidad de ambas entidades en los procesos de reproducción y acumulación de capital, y en la producción y reproducción de la división social del espacio residencial metropolitano entre 1989 y 2014.

---

autorrepresentados dentro de los que se encuentran los municipios que conforman esta metrópolis. Estas estadísticas son proporcionadas por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC)

<sup>10</sup> La presente investigación reconoce que la dimensión cultural también es relevante en las relaciones sociales y en la producción social del espacio, sin embargo, el análisis cultural no será abordarlo a profundidad, pues no es parte del proyecto de investigación.

## Metodología

La investigación llevada a cabo centra su atención en la vivienda como espacio socialmente producido, incorporando y relacionando campos de estudio y discusión como la desigualdad socioespacial, el Estado y el modo de producción capitalista, en el marco de las relaciones de clase. En este sentido, se ha realizado un recorte de estos objetos de estudio, trayendo a la discusión planteamientos medulares de perspectivas teóricas sustentadas en el desarrollo del pensamiento marxista. La adopción de estas corrientes de pensamiento responde a que privilegian una aproximación a la realidad de carácter relacional, materialista e histórica, en contraposición a una aproximación de carácter idealista, es decir, que se centrará la atención en *cómo han sido o cómo son* los procesos sociales como totalidad y sus resultados, por sobre el *cómo deberían ser*. Como advertencia, se aclara que este abordaje no está exento de un posicionamiento ideológico<sup>11</sup> y de un compromiso político por una comprensión más acabada de la realidad y de las posibilidades de su transformación que podrían situarse en una forma del posible *deber ser*, que es parte característica del enfoque crítico. Esta condición inherente a la producción científica no desdibuja el interés por mantener el rigor en los planteamientos y reflexiones, pues se ha pretendido mantener el diálogo entre la teoría y la evidencia empírica que profundiza sobre el por qué la realidad se manifiesta de una forma específica y particular en cada momento histórico.

Con esta investigación se pretende brindar una interpretación científica novedosa sobre la producción social del espacio para El Salvador desde la geografía crítica. A nivel más general, se busca hacer una lectura sobre la desigualdad socioespacial que caracteriza al Área Metropolitana de San Salvador, localizada en El Salvador, Centroamérica. En este sentido, la investigación es eminentemente cualitativa, con la incorporación de algunas técnicas cuantitativas de carácter descriptivo para apoyar la argumentación sobre la reinterpretación geográfica de la desigualdad socioespacial en la metrópolis. Temporalmente la investigación abarca los años comprendidos entre 1989 y 2014.

---

<sup>11</sup> Como se verá en el desarrollo del capítulo teórico y sustentado en el pensamiento de Antonio Gramsci, la ideología no debe ser interpretada necesariamente como algo negativo, sino como formas de concebir la realidad por parte de diversas clases sociales. La calificación de negativo o positivo dependerá de la posición y conciencia de clase.

A nivel particular se retoma el concepto de división social del espacio residencial, criticándole e incorporando algunos elementos teóricos que puedan brindar mayor poder heurístico para la comprensión de los procesos económicos, políticos y sociales que han producido y reproducido la desigualdad socioespacial en la metrópolis. Así, con el trabajo se pretende articular algunos elementos teóricos generales de la geografía crítica sobre el concepto de división social del espacio residencial, asumiendo este fenómeno como parte de la economía política del espacio que considera al modo de producción capitalista y las relaciones de clase como productoras del espacio desde una visión que supera el dualismo entre espacio y sociedad. También se supera la noción de que los patrones espaciales son “reflejo” de la estructura social. Bajo el enfoque propuesto de esta investigación hay una visión de proceso y articulación interdependiente entre lo económico, lo político, lo social y lo espacial, donde el espacio no un mero reflejo de la sociedad, y donde no tiene cabida la dualidad entre lo social y lo espacial.

La gestión de la política estatal de vivienda para esta investigación se define a partir de tres instantes de análisis propuestos por Pradilla Cobos (1987) para analizar la vivienda en el marco de las relaciones sociales capitalistas: a) el financiamiento de las acciones de la política; b) el proceso productivo; y c) el intercambio-consumo. Se consideran los principales agentes que intervienen en el proceso de gestión (y sus intereses o motivaciones) así como las relaciones que se dan entre estos, en el marco de la globalización y el neoliberalismo. Se da cuenta de los resultados materializados de dicha política, de su territorialización, es decir de sus consecuencias sobre la división social del espacio residencial. Asimismo, se identifican los aspectos medulares de la ideología impresa en la política.

La investigación se fundamenta en la reinterpretación de los orígenes y el desarrollo de la desigualdad socioespacial relacionada con la producción social de la vivienda desde un marco teórico amplio, crítico y geográfico en el que se reconoce una diversidad de agentes que participan alrededor de la vivienda como proceso, como forma materializada de producción, como valor de uso y como valor de cambio. En este sentido, el marco teórico ha sido elaborado por medio de la articulación de planteamientos y perspectivas críticas provenientes de la geografía urbana, geografía política, geopolítica, economía

política, sociología, sociología urbana y urbanismo; cuyos desarrollos teóricos se han producido fundamentalmente en el mundo anglosajón, francés y latinoamericano.

Adicionalmente se considera en el análisis la producción de otros espacios que hacen funcional a la vivienda para la adecuada reproducción de los grupos sociales, tales como infraestructuras y servicios urbanos que se encuentran desigualmente distribuidos en la metrópolis. Pero bajo el entendido de que el espacio geográfico es social, histórico, económico y políticamente producido, se han considerado otras aristas sobre el análisis nacional y metropolitano proveniente de otros campos disciplinarios, fundamentalmente la historia, la sociología y la economía<sup>12</sup>.

### **Preguntas y objetivos de investigación**

La pregunta más general que motiva esta investigación es: ¿cuáles son los principales procesos económicos, políticos y sociales que subyacen en la producción de la desigualdad socioespacial en el Área Metropolitana de San Salvador desde la gestión de la política estatal de vivienda en el periodo de implementación del modelo neoliberal entre los años 1989 y 2014?

Para hacer operativa esta pregunta se han formulado una serie de preguntas y objetivos específicos que se presentan a continuación:

1. ¿Cómo se relacionan las políticas estatales de vivienda, los modelos de acumulación capitalista y el origen de la producción de la división social del espacio residencial en el Área Metropolitana de San Salvador entre las décadas de 1930 y 1989, como antecedente histórico del periodo de análisis principal de la investigación? Su objetivo correspondiente es establecer de qué forma se vinculan los modelos de acumulación de capital y las políticas estatales de vivienda con la producción de división social del espacio residencial en el Área Metropolitana de San Salvador entre 1930 y 1989.
2. ¿Cómo se evidencia en el periodo de estudio la construcción de un proyecto hegemónico neoliberal que es funcional a la reproducción y acumulación de capital privado y en detrimento de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo y

---

<sup>12</sup> Como se advirtió anteriormente, se reconoce que el espacio geográfico también es culturalmente producido, pero el abordaje de los procesos culturales no se abordará en este trabajo de investigación.

cómo podría afectar esto al acceso a la política estatal de vivienda en el periodo histórico comprendido entre 1989 y 2014? El objetivo al que responde esta primera pregunta es identificar los procesos asociados a la consolidación del proyecto hegemónico neoliberal en El Salvador a partir de la relación entre la sociedad civil y la sociedad política y sus vínculos con agentes supranacionales que pretenden consolidar un proyecto neoliberal hegemónico a escala global, destacando los procesos que son funcionales a la reproducción y acumulación de capital privado y que degradan las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo en país.

3. ¿Por qué y en qué medida las normativas asociadas al desarrollo y ordenamiento territorial urbano contribuyen a la división social del espacio residencial en el AMSS en el periodo de estudio y cuáles son sus aspectos ideológicos identificables con el modo de producción capitalista? El objetivo al que responde esta pregunta es identificar los aspectos explícitos de la normativa asociada al ordenamiento y desarrollo territorial que dan cuenta de una concepción del acceso al espacio que está en función de la pertenencia de los individuos a los diversos grupos o clases sociales que se articulan a la misma por medio de sus ingresos, identificando su posible ubicación en la región metropolitana a partir de las mismas.
4. ¿Cómo se articula la estrategia hegemónica de acumulación de capital alrededor de la producción infraestructura y equipamiento urbano a partir de la relación entre sociedad civil y sociedad política y cuáles son los aspectos ideológicos identificables y sus consecuencias sobre la división social del espacio residencial en el AMSS en el periodo de estudio? El objetivo al que responde esta pregunta es identificar los principales procesos alrededor de la producción de infraestructura y equipamiento urbano en la metrópolis salvadoreña que son funcionales a la reproducción y acumulación de capital privado y determinar su influencia en la producción y/o reproducción de la división social del espacio.
5. ¿De qué manera los principales procesos planteados por los diferentes planes de gobierno respecto a la política estatal de vivienda articulan la relación entre sociedad civil y sociedad política; qué tan coherente es esta articulación con los procesos de reproducción y acumulación de capital privado; y cuál es su relación con el acceso a la vivienda? El objetivo al que responde esta pregunta es identificar

la configuración de la relación entre sociedad civil y sociedad política que orientan los planes de gobierno sobre la política estatal de vivienda, reconociendo los procesos que son funcionales a la reproducción y acumulación de capital privado y sus efectos sobre el acceso a la vivienda a partir de la política.

6. ¿Cuáles es la espacialidad y los procesos de articulación entre la sociedad civil y la sociedad política en el marco del financiamiento, producción/construcción e intercambio-consumo por medio de los cuales las instituciones encargadas de la política estatal de vivienda atienden la problemática de vivienda en el AMSS de las diferentes clases y grupos sociales; cómo estos procesos son funcionales a la reproducción y acumulación de capital para los diferentes agentes que participan en la política; y cuáles son las bases ideológicas en la que se sustentan dichos procesos? El objetivo al que responde esta pregunta es analizar la configuración espacial y los procesos –financiamiento, producción/construcción e intercambio-consumo– por medio de los cuales la sociedad civil y política se articulan desde las principales instituciones encargadas de la política estatal de vivienda, identificando a los agentes sociales capitalistas que se ven mayoritariamente favorecidos a partir de la implementación de la política; y sus alcances en la garantía del acceso a la vivienda a las diversas clases y grupos sociales a partir de la política.
7. ¿Cómo se expresa la división social del espacio residencial en el Área Metropolitana de San Salvador entre los años 1989 y 2014 y de qué forma la política estatal de vivienda contribuye a reforzar, mantener o atenuar esta situación durante este periodo? El objetivo al que se responde es establecer la relación entre la división social del espacio a partir de la distribución de las diversas clases sociales en los municipios que conforma el AMSS y su relación con la política estatal de vivienda llevada a cabo por el FONAVIPO y el FSV entre los años 1989 y 2014.

### **Fuentes de información**

Para dar respuesta a las preguntas de investigación se recurrió a una diversidad de fuentes de información que incorpora evidencias empíricas y argumentaciones, sobre todo, de investigadores y organizaciones no gubernamentales que han trabajado en El Salvador en las temáticas de la problemática de la vivienda, hábitat, planificación y regulación urbana, y

desarrollo y gobierno territorial; a lo que se suman los análisis sociológicos, históricos y económicos sobre la realidad salvadoreña durante el siglo XX y principios del siglo XXI. También se ha contado con bases de datos elaboradas por las entidades estatales encargadas de implementar la política de vivienda: el FONAVIPO y el FSV, que contienen información valiosa sobre la territorialización de la política y sobre sus acciones alrededor de la vivienda.

Para la obtención de la información documental se consultaron centros de documentación de instituciones de la sociedad civil, sobre todo, la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), de donde también se obtuvo parte de la información cartográfica que ha sido utilizada y editada en este trabajo. Otras fuentes de información documental fueron la Universidad de El Salvador (UES) –la única universidad pública o estatal del país– y de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas “UCA” (universidad jesuita). De ambas fueron consultados sus repositorios virtuales de tesis de grado asociados a la temática de la vivienda. Cabe destacar que existen varios trabajos de tesis de grado, de muy buena calidad y disponibles electrónicamente, dentro del departamento de Economía de la UCA. También se obtuvieron artículos de investigación y ensayos provenientes de la revista Estudios Centroamericanos (ECA), del repositorio electrónico de la Revista de Ciencias Sociales y Humanidades – Realidad; y de la Colección Digital Ignacio Martín-Baró de la misma universidad jesuita.

Otra parte de la documentación fue adquirida por vía electrónica a partir de centros de documentación virtuales de otros organismos no gubernamentales, tales como la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), del Programa Regional de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA).

Otra información cartográfica y documental digital utilizada en la investigación proviene de fuentes oficiales y sus repositorios digitales. Dentro de estas se destacan las publicaciones sobre usos de suelo elaboradas para algunos municipios del país por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

Adicionalmente, se visitó a diversas instituciones estatales para realizar entrevistas semiestructuradas y obtener información documental o cartográfica digital. Dentro de estas instituciones se destacan la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), el Instituto de Legalización de la Propiedad (ILP), y el



Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), donde se logró entrevistar a funcionarios de alto nivel (incluido el Viceministro de Vivienda). Complementariamente, se realizaron entrevistas a funcionarios del Fondo Social de Vivienda (FSV) y del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) respecto a la política de vivienda impulsada en el periodo de investigación. Gracias a estas entrevistas se logró gestionar la obtención de las memorias de labores o informes institucionales del periodo de investigación. Asimismo, se posibilitó que estas dos instituciones autónomas, las principales encargadas de la política estatal de vivienda en el país, elaboraran sendas bases de datos sobre la implementación de sus programas habitacionales<sup>13</sup>. Una información adicional, la consistente en los planes de gobierno de los periodos presidenciales comprendidos entre 1989 y 2014 fue obtenida en el sitio oficial de la Oficina de Información y Respuesta (OIR), fundada en el marco de la alternancia del gobierno salvadoreño.

También, se desarrolló una presentación de algunos elementos teóricos y de avances de la investigación doctoral, a modo de “taller” o “grupo focal”, con un grupo de expertos nacionales pertenecientes a instituciones estatales como la OPAMSS y el VMVDU, así como de miembros de organizaciones de la sociedad civil y del movimiento social vinculado con la cooperativa de vivienda en El Salvador, para conocer sus valoraciones respecto a temas claves de la investigación.

Cabe destacar que una de las visitas de trabajo de campo a El Salvador, donde se llevaron a cabo la mayor cantidad de entrevistas a funcionarios del VMVDU, OPAMSS, FSV y FONAVIPO, fue financiada por el Programa de Apoyo a los Estudios de Posgrado (PAEP) en el semestre 2016-1, correspondiente al tercer semestre de la investigación y del programa del Posgrado en Geografía. Asimismo, en este viaje de campo se pudo entrevistar e intercambiar inquietudes sobre la investigación con el arquitecto y maestro en urbanismo Carlos Ferrufino de la UCA, docente e investigador de esa institución educativa y consultor nacional e internacional especialista en temas de vivienda, política habitacional, ordenamiento territorial y planes maestros<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Si bien estas bases de datos no son parte de la “información oficial” de las instituciones, pues esta se encuentra “exclusivamente” en las respectivas Memorias de Labores, su contenido es el más apegado posible a la realidad en términos de desagregación en información a nivel municipal, y es una fuente de información de primera mano para llevar a cabo la investigación.

<sup>14</sup> El apoyo y disposición de Carlos Ferrufino fue fructífero más allá de la presente investigación, aportando al pensamiento crítico latinoamericano, en tanto se logró incorporar su participación como ponente en el Ciclo

## **Hacia la respuesta de las preguntas y objetivos específicos de investigación**

A partir del diálogo entre el marco teórico elaborado y las evidencias empíricas de diversas fuentes de información, este trabajo se basa en cuatro líneas de pesquisa referidas a sendos capítulos de la investigación que recurren a diferentes técnicas y fuentes de información que dan respuesta a las preguntas y objetivos específicos planteados. Con el desarrollo de cada uno de los capítulos se van brindando elementos de análisis sobre cómo se ha producido social e históricamente la desigualdad socioespacial en el AMSS, destacando la intervención de diferentes agentes adscritos a determinadas clases y sectores sociales, así como a instituciones públicas o de la sociedad civil (con o sin fines de lucro).

En el capítulo II, *Antecedentes de la política estatal de vivienda y la producción de división social del espacio en el Área Metropolitana de San Salvador. Finales del siglo XIX a 1989* se da respuesta a la primera interrogante y objetivo específico. La construcción del capítulo incorporó el establecimiento de una periodicidad histórica interna que diera cuenta de las transformaciones concomitantes y articuladas de los modelos de acumulación económica, las transformaciones estatales y la producción de vivienda y espacios urbanos, por parte de diversos agentes insertos en relaciones de clase, que van surgiendo y participando en la producción social del espacio metropolitano y cuya práctica deriva en desigualdad socioespacial. Para cada periodo histórico establecido, se identificó y destacó la estrecha articulación entre las instituciones estatales, las políticas de vivienda y las clases dominantes. En este capítulo ha privado el uso de fuentes secundarias impresas y electrónicas que versan sobre El Salvador o el AMSS, desde la sociología, urbanismo, historia y economía; y que son, sobre todo, aunque no exclusivamente, el resultado del trabajo de investigadores y organizaciones de la sociedad civil salvadoreña. Las principales técnicas para llevar a cabo este capítulo fueron sobre todo documentales, a partir de la elaboración de fichas bibliográficas y resúmenes informativos de los documentos consultados sobre la historia, economía, sociología urbana y la problemática de vivienda en El Salvador y/o en el AMSS. Dentro del análisis formal documental se registraron las referencias bibliográficas. Para el caso del análisis de contenido, los resúmenes informativos elaborados incorporaron citas textuales de los documentos y comentarios

---

de conferencias, mesas redondas y foro sociedad civil, *La Ciudad en tiempos neoliberales*, en el Seminario de Estudios Urbanos Críticos y del PAPIIT IN302717, celebrado del 14 al 16 de junio de 2017, en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México.

propios y críticos que fueron apoyando la construcción de la línea argumentativa. Para construir la línea argumentativa del capítulo a partir de las fuentes secundarias se identificó, cuando fue posible, las clases sociales u otros agentes (sociales, políticos y económicos) relacionados con el proceso de producción de vivienda en la metrópoli (financiamiento, producción/construcción, e intercambio-consumo o uso), así como la localización de las viviendas o de las políticas de vivienda en la escala metropolitana en cada uno de los periodos establecidos. Se tomó nota sobre la calidad del espacio producido–vivienda y sobre los procesos técnicos asociados a su producción. Asimismo, se identificaron las principales legislaciones o normativas que condicionaron la producción de vivienda en el país y en la metrópoli, así como el entramado de instituciones encargada de llevar a cabo la política, desde el Instituto de Vivienda Urbana, hasta la conformación de llamado sistema nacional de vivienda, conformado por la Financiera Nacional de Vivienda y las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. En términos de los recursos gráficos de este capítulo, se incorporaron figuras y fotografías provenientes de algunas de las fuentes bibliográficas consultadas que ilustran ciertas tipologías de vivienda producidas para las diferentes clases sociales. Cabe destacar que se elaboró, a partir de la aplicación de un software para sistemas de información geográfica (SIG), un mapa de los asentamientos populares en la zona urbana del AMSS de 1978, a partir de la georreferenciación de una figura de localización de estos en una publicación de la época y que fue reimpreso en la década de 2000.

En el capítulo III se da respuesta a la segunda, tercera y cuarta pregunta y objetivo específico, para lo que también se llevó a cabo un análisis formal documental, registrando las referencias bibliográficas; y también se desarrollaron resúmenes informativos con citas textuales y comentarios propios y críticos. La construcción de la línea argumentativa de la segunda pregunta surge a partir del análisis fuentes secundarias de carácter científico que, desde las perspectivas histórica, económica, sociológica y política (esta última con énfasis en análisis de redes), dieran luces sobre la incorporación de miembros de las clases dominantes y de sus operadores (cuadros institucionales) dentro de la esfera política e institucional tanto dentro de la sociedad civil (en específico desde la institución considerada el “tanque de pensamiento” de la derecha y de las clases dominantes) como en la sociedad política (en sentido restringido, entendido como el conjunto de instituciones de gobierno

del Estado), a partir de la práctica del poder sobre la sociedad en conjunto. Se analizó la configuración política estatal a partir de los resultados electorales entre 1989 y 2012, con énfasis en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Gobiernos Locales, así como la influencia del control del poder Legislativo sobre elecciones de segundo orden, fundamentalmente en el Poder Judicial.

La funcionalidad del proyecto hegemónico neoliberal para los procesos de reproducción y acumulación de capital y las transformaciones de la relación capital trabajo llevadas a cabo por las clases dominantes durante casi todo el periodo de análisis (1989 – 2014) se indagó y abordó cronológicamente a partir de información de fuentes secundarias, que incorporó tanto investigaciones nacionales, documentos de tesis de grado y documentos oficiales de organismos internacionales (como Naciones Unidas), que dan cuenta de las principales políticas y acciones llevadas a cabo en el marco del Ajuste Estructural y la Estabilización Económica, identificando la injerencia de instituciones financieras supranacionales sobre la construcción de las políticas económicas y sociales, destacando las principales entidades nacionales de la sociedad política y civil que sirvieron como puente para su realización. Para identificar los efectos sobre la relación capital trabajo, se prestó atención, entre otros aspectos, en la definición de la política fiscal y en el proceso de flexibilización y precarización del mercado laboral, así como en el desmantelamiento de algunas actividades y funciones estatales, y en la privatización de servicios e infraestructuras socialmente producidas en el periodo histórico antecedente. El

Para dar respuesta a la tercera pregunta, que aborda el papel de las normativas del desarrollo y ordenamiento territorial y la producción de desigualdad socioespacial, se hizo un análisis sobre las mismas, identificando lo que éstas dicen textualmente en relación con la producción del espacio y las viviendas que se orientan hacia las clases populares. En específico se realizó el examen de la Ley de Urbanismo y Construcción y su respectivo reglamento, el METROPLAN 80 y METROPLAN 2000, la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de alcance metropolitano y la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de alcance nacional, el PLAMADUR-AMSSA, y la Ley Especial de Lotificaciones y Parcelaciones para Uso Habitacional. Por otra parte, se retomaron e incorporaron elementos gráficos provenientes de documentos oficiales que dan cuenta de la planificación del territorio metropolitano y de su desigual distribución en términos de

densidades habitacionales e, incluso, del tipo de viviendas según estas condiciones habitacionales. Adicionalmente, se identificó en la literatura académica información y argumentos razonados sobre las entidades u organismos impulsores o financiadores de la elaboración de estas normativas e instrumentos; así como de los posibles efectos sobre las condiciones de producción y los agentes productores del espacio para las clases trabajadoras y populares. Finalmente, se realizó una revisión sobre los aspectos ideológicos funcionales a la desigual distribución del espacio que subyacen en las normativas analizadas, en tanto identificar al espacio construido y producido como mercancías.

Finalmente, en este tercer capítulo se estudió la articulación entre las clases dominantes y sus empresas con respecto a los procesos de privatización de la producción del espacio. En particular se analizó el caso del Ministerio de Obras Públicas, una de las principales instituciones estatales encargadas de llevar a cabo procesos de producción del espacio, a partir de fuentes secundarias ( investigaciones publicadas por organismos de cooperación internacional o universitarias), dando cuenta del proceso de desmantelamiento de la institución y el papel desempeñado por empresas salvadoreñas en la compra de maquinaria e incursión de servicios tercerizados, identificando, además aspectos de corrupción en diferentes formas durante el periodo analizado y que fueron funcionales a la acumulación por parte de grupos empresariales y de las clases dominantes. Asimismo, se realizó el examen de documentación oficial sobre la estrategia de privatización para el país, donde se enuncia de forma explícita la privatización de algunas de las actividades económicas y sociales vinculadas con la producción del espacio, como son las asfalteras y cementeras nacionales, entre otras; y la conveniencia de estos procesos de privatización para las clases dominantes.

En el caso del capítulo IV, para dar respuesta a la quinta pregunta y objetivo, se realizó una revisión documental exhaustiva sobre los cinco planes de gobierno quinquenales disponibles en forma electrónica e impresa que abarcan el periodo de investigación comprendido entre 1989 y 2014. Sobre dichos programas se focalizó la búsqueda sobre todas las acciones enunciadas y vinculadas con el financiamiento y producción de vivienda, así como sobre las características de las clases sociales a las que se dirigen, así como el papel asignado al sector privado en todo el proceso, fundamentalmente en el financiamiento y la construcción y la articulación que se establece entre el sector

privado y el estatal para llevar a cabo la política. Un aspecto esencial fue la identificación de nueva institucionalidad relacionada con la vivienda y con la propiedad de los inmuebles que fue creada en esta época, y que es parte de los fundamentos para la implementación de la política. También se determinó el cierre de otra institucionalidad relacionada con la política de vivienda estatal del periodo inmediatamente precedente. De igual forma, sobre esta documentación se extrajeron algunos de los postulados ideológicos respecto al papel del Estado con respecto al acceso a la vivienda por parte de la población en general y de las clases trabajadoras y populares.

La sexta pregunta y su respectivo objetivo también se abordan en este capítulo, que se basó en el análisis de las legislaciones de las principales instituciones estatales encargadas de la política de vivienda: el FONAVIPO y el FSV. Del análisis de las respectivas legislaciones se retoman los objetivos de la política, pero sobre todo, la conformación de sus órganos directivos en los que se identifica con claridad la participación de grupos empresariales que forman parte o son propiedad de las clases dominantes, así como de otros cuadros institucionales afines a la visión neoliberal, dando cuenta de la articulación entre sociedad civil y sociedad política. Asimismo se analizaron de forma exhaustiva los informes de labores de ambas instituciones, para la primera, desde 1993, y para la segunda desde 1992. En esta documentación se pudo identificar la estrategia espacial del Estado en el proceso de gestión de vivienda de ambas instituciones, dando cuenta de la espacialidad inherente a su financiamiento, a la producción y al intercambio-consumo; así como de las relaciones entre los diferentes agentes que intervienen y de cómo los capitales privados han sido los principales incorporados en el proceso, en coherencia con la mayoría de programas de gobierno del periodo analizado. Finalmente, se observaron y registraron de forma textual algunos enunciados que evidencian el carácter ideológico de la vivienda como mercancía a la que se accede de forma estratificada, en lugar de ser considerada como un derecho y una responsabilidad del Estado, tanto en sentido restringido como en sentido ampliado. Adicionalmente se documenta gráficamente los distintos tipos de viviendas terminadas producidas para las diversas clases sociales, por medio de fotografías de los sitios web oficiales de ambas instituciones, del sitio web oficial de transparencia del gobierno, o bien, de notas periodísticas.

Finalmente, la séptima y última pregunta específica y su respectivo objetivo se desarrollan en el capítulo V. En este capítulo se llevó a cabo un análisis de diferentes indicadores sobre la desigualdad en el territorio metropolitana de los servicios urbanos y la situación de la vivienda en la metrópolis a partir de múltiples fuentes documentales, incorporando documentos oficiales elaborados por la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Dirección General de Estadísticas y Censos, documentos de tesis de grado vinculadas al tema de la vivienda en El Salvador; publicaciones de Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL), documentos de investigación de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en vivienda en El Salvador, como la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), investigaciones elaboradas por solicitud conjunta de entidades estatales, organismos de Naciones Unidas y agentes de la sociedad civil, como el Almanaque 262 que sintetiza indicadores sobre los municipios que dan cuenta del AMSS y que se basan en el censo de población y vivienda de 2007 (último censo del país hasta la fecha). Asimismo, se hizo un recordatorio sobre las principales normativas que regulan el ordenamiento y desarrollo territorial, así como la producción de vivienda para las clases populares en la escala metropolitana. También se incorporó en el análisis de información sobre el mercado de suelo y de vivienda en la metrópolis basado en investigaciones particulares y en documentos de instituciones estatales, que coincidieron con la desigualdad socioespacial entre los municipios que conforman la metrópolis; así como de las condiciones del déficit habitacional cualitativo en el interior de los municipios metropolitanos. Se incorporaron figuras e imágenes provenientes de algunos de los documentos consultados para presentar de forma gráfica algunas de las situaciones planteadas. También se elaboró una diversidad de figuras que resumían algunos de los indicadores analizados en la metrópolis, enfatizando los diferentes valores que retomaban dichos indicadores entre los municipios, haciendo uso de sistemas de información geográficos.

Teniendo como base la evidencia sobre la conformación de la desigualdad territorial en la escala metropolitana a partir de todos los indicadores analizados para cada municipio, se procedió a realizar cuatro ejercicios utilizando Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples. El primero consistió en la estimación del déficit habitacional cualitativo para el

país según región administrativa, destacando las condiciones del déficit habitacional cualitativo metropolitano; en segundo lugar se construyó un esquema de clases aproximado a la propuesta de Erik Olin Wright<sup>15</sup> partir de las encuestas de los años 2000 y 2012; se estimaron medias e intervalos de confianza de los ingresos de los hogares en los municipios del AMSS para el año 2012 y, finalmente, se complementó con la técnica del coeficiente de localización para determinar la desigual prominencia de tres “macro clases” sociales elaboradas a partir de la aproximación a la propuesta de Wright: las dominantes o privilegiadas, las capas medias, y las clases trabajadores y populares en la metrópolis. El análisis conjunto evidenció desigualdades estructurales en la metrópolis al observar las características de los espacios socialmente producidos en los distintos municipios que la conforman, sobre los precios del suelo y sobre las viviendas que en él se edifican, y sobre la predominancia de las distintas clases sociales a nivel de los municipios que conforman la metrópolis. Una vez realizada esta caracterización, se organizaron y sintetizaron las principales líneas de financiamiento de la política estatal de vivienda del FONAVIPO y del FSV a partir de bases de datos elaboradas por ambas instituciones por solicitud de esta investigación, que contemplaban información sobre la implementación los créditos y su territorialización en los municipios de todo el país entre los años 1992 y 2012. Así, se construyeron los grandes grupos de financiamiento de Remodelación, Ampliación y Mejora (RAM); Adquisición de lote; Adquisición de vivienda; Construcción de Vivienda; y Otros para la metrópolis. Se realizaron figuras sobre la implementación de la política a partir de los créditos en los municipios de la metrópolis por medio del uso de sistemas de información geográfica. En vista de este proceso de territorialización de los créditos se determinó la correspondencia entre los diversos tipos de financiamiento y la estructura de clases metropolitana, evidenciando que desde la política estatal de vivienda se refuerza el patrón de división social del espacio residencial heredado históricamente.

---

<sup>15</sup> Cabe destacar que en la presente tesis no se pretende agotar la amplia e inacabada la discusión sobre las clases sociales, pero representa un propuesta en la que aquel amplio sector de la fuerza de trabajo denominado como “informal” puede ubicarse en el marco de las relaciones sociales clasistas, fundamentalmente, desde la subsunción indirecta al capital, como será propuesto en el capítulo teórico retomando y adaptando los aportes teóricos de Montoya (1995) respecto a la nueva economía popular. En este sentido, el análisis de clase, desde la perspectiva sociológica y relacional, resulta una fuente heurística para la comprensión de las relaciones sociales que debe ser retomada. Aunque este documento de investigación parte predominantemente desde un enfoque marxista, este argumento es compartido también por la corriente sociológica weberiana.



## **Contenido de los capítulos y principales hallazgos**

El primer capítulo que consiste en el marco teórico, *Desigualdad socioespacial, política de vivienda y Estado*, se divide en dos partes. En la primera se formula una propuesta de articulación de la desigualdad social y la desigualdad espacial para llegar a una síntesis teórica sobre la desigualdad socioespacial. Para ello se retoman aproximaciones sobre la desigualdad espacial que consideran teóricamente al espacio geográfico como una totalidad, así como otros elementos teóricos sobre el desarrollo geográfico desigual. Desde el diálogo entre desigualdad social y desigualdad espacial, vinculado con la estructura de clases, surge la propuesta de síntesis conceptual de la desigualdad socioespacial. Asimismo, se analiza el abordaje científico de la desigualdad socioespacial contemporánea en los estudios urbanos, a partir de los conceptos de segregación urbana y división social del espacio residencial. De este último concepto se discuten sus ventajas y límites, y se incorporan aportes teóricos para enriquecerlo a partir de la problematización teórica de la vivienda y del papel del Estado en la producción de la desigualdad socioespacial. Se concluye con algunos aportes teóricos preliminares sobre la política estatal de vivienda, la desigualdad socioespacial y la división social del espacio residencial. En la segunda parte del capítulo se discute sobre la funcionalidad del Estado en la reproducción y acumulación de capital y la reproducción de la fuerza de trabajo. Se destacan las diferencias del Estado planificador del desarrollo y la redistribución social con respecto a las transformaciones sufridas en el marco de la globalización y el neoliberalismo. Se enfatiza sobre la conflictividad inherente del Estado, sobre su carácter de clase y sobre las estrategias de acumulación capitalista que lleva a cabo. Adicionalmente se discuten aportes teóricos sobre la relación entre el Estado y el espacio, sobre las relaciones escalares y la espacialidad de las instituciones estatales. El capítulo finaliza con una revisión crítica de la visión del Estado como entidad separada de la sociedad civil, incorporando una perspectiva sobre el Estado Ampliado o Integral, es decir, proponiendo considerar al Estado como una totalidad social.

El segundo capítulo, *Antecedentes de la política estatal de vivienda y la producción de división social del espacio residencial en el AMSS. Finales del siglo XIX a 1989*, se divide en tres secciones que abordan tres periodos históricos: a) el proceso de consolidación del Estado bajo el modelo de acumulación agroexportador y su relación con la génesis de la

conurbación metropolitana y la división social del espacio residencial hasta el año 1949; b) el periodo de reforma y modernización estatal y de implementación simultánea de los modelos de Agroexportación y la Industrialización por Sustitución de Importaciones que consolidan la desigualdad socioespacial metropolitana y la división social del espacio residencial entre 1950 y 1979; y c) el periodo comprendido entre los años 1980 y 1989, en los que El Salvador se encuentra en lo más profundo de la crisis política, económica y social enmarcada en una estrategia de estatización, guerra contrainsurgente con apoyo financiero y asesoría militar de Estados Unidos, y un terremoto en la ciudad capital que tienen impactos sobre la división social del espacio residencial metropolitano.

En el desarrollo del capítulo se constata que desde la mitad del siglo XX se agudizan los procesos de migración del campo a las ciudades, principalmente a la capital y sus municipios conurbados que irán dando forma al AMSS, derivados del surgimiento de fuerza de trabajo proletarizada a partir de la incorporación del cultivo de algodón y la caña de azúcar para la agroexportación, y por la expansión de la ganadería. A este proceso se suma la implementación del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones que también atrajo fuerza de trabajo para la industria, pero que tuvo escasa absorción de trabajadores. Ambos procesos forman parte de la estrategia espacial del Estado que despliega capitales en la zona costera, para el caso de la inversión en infraestructura vial para la agroexportación, así como en la capital para el impulso del desarrollo industrial, en función de favorecer a dos fracciones de la clase dominante. Derivado de lo anterior incrementa la proporción de clases populares en la naciente metrópolis y se van asentando, en la mayoría de casos, en mesones de la ciudad capital o en asentamientos que forman un cordón periférico a la capital conformado por clases populares en viviendas improvisadas y autoconstruidas. Al mismo tiempo, el Estado ha creado una diversidad de instituciones y mecanismos para el financiamiento, la producción y el intercambio-consumo de viviendas para la fuerza de trabajo en el mercado laboral formal del sector público y privado, siendo funcional a la reproducción y acumulación de capitales privados y logrando al mismo tiempo lograr la aprobación y el consenso de amplios sectores sociales conformados por clases trabajadoras y populares urbanas. El proceso de división social del espacio residencial se agudiza a finales de la década de 1960 y durante en la década de 1980 debido a dos guerras que generan migración hacia la metrópolis: guerra con Honduras de 1969 que

expulsó a miles de salvadoreños de ese país centroamericano como resultado de los conflictos entre las clases dominantes de ambos países, en el marco del Mercado Común Centroamericano y del proceso regional de Industrialización por Sustitución de Importaciones; y el conflicto armado de la década de 1980 que se desarrolla fundamentalmente en las zonas rurales, de donde miles de campesinos huyeron. Con ello, se hace más rígido el patrón de división social del espacio residencial en la metrópolis.

En el tercer capítulo se abordan los *Condicionamientos generales sobre la producción de desigualdad social y espacial en el Área Metropolitana de San Salvador en el periodo 1989 – 2014*, subdividido en cuatro secciones. En la primera se aborda la articulación del poder político y económico por parte de las clases dominantes en El Salvador. La evidencia muestra que las clases dominantes y sus cuadros institucionales que han dado vida a entidades dentro de la sociedad civil que velan por sus intereses, como es la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) e incluso el partido político Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). Desde ambas se diseñan los Programas de Ajuste Estructural y de Estabilización Económica con apoyo de la embajada de Estados Unidos, financiamiento de la USAID y la asesoría referentes de la Escuela de Chicago que participaron en el programa económico de Pinochet; cuyo contenido contiene el recetario para cambiar el papel de las instituciones estatales de rectoras del desarrollo económico y social, al simple papel de facilitador del mercado. El ascenso de estas clases dominantes al poder Ejecutivo vía procesos político-electorales, así como una mayoría de representantes en el poder Legislativo y la subsecuente posibilidad tomar las riendas de elecciones secundarias dentro del poder Judicial permiten implementar sin obstáculo alguno el nuevo modelo de acumulación neoliberal sobre la sociedad en su conjunto, convirtiéndose en el paradigma hegemónico. Con ello queda totalmente articulado el poder económico con el político durante prácticamente todo el periodo de análisis. No obstante, la hegemonía de este modelo empieza a debilitarse y a mostrar fisuras, primero a partir de contradicciones dentro de la derecha partidaria y la clase empresarial –fundamentalmente entre la clase dominante tradicional y la nueva clase empresarial formada por cuadros institucionales y nuevos empresarios entre 2004 y 2009–; y finalmente en 2009 cuando otro proceso político-electoral dio la victoria sobre el poder Ejecutivo por parte del partido político formado por la exguerrilla: el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

(FMLN). No obstante, los otros dos órganos del Estado (en sentido restringido) se mantuvieron conformados mayoritariamente por representantes de los intereses de las clases dominantes y empresariales, lo que impidió dar un golpe de timón para incidir sustantivamente en la recomposición de un nuevo proyecto económico y social, manteniéndose como imperante el modelo neoliberal.

La segunda sección del capítulo retoma algunos elementos generales del proyecto de acumulación capitalista neoliberal y la regulación de la relación entre el capital y el trabajo bajo el neoliberalismo. En este sentido, se ha evidenciado la puesta en marcha de los lineamientos del Ajuste Estructural y de la Estabilización Económica que son funcionales a la acumulación de capitales privados nacionales y supranacionales, incorporando, entre otros aspectos, la privatización de lo socialmente producido en las etapas previas de la historia nacional y que eran generadoras de ingresos estatales, como gran parte de la banca y otras actividades económicas rentables. La otra cara de la moneda ha sido la degradación de las condiciones de reproducción de las clases trabajadoras por medio de la mercantilización de bienes y servicios provistos por las instituciones estatales, como resultado de luchas sociales y políticas del periodo histórico antecedente, así como por la precarización y flexibilización del mercado laboral y el crecimiento del sector terciario debido a los despidos en las instituciones Estatales, siguiendo el discurso hegemónico de reducirlo a su mínima expresión; a lo que se han sumado políticas fiscales regresivas que afectan en mayor medida a las clases trabajadoras y populares. Las acciones de las dos caras de la moneda degradan la situación y condiciones de ingreso de las familias u hogares pertenecientes a las clases trabajadoras y populares, haciendo más complicado el acceso a bienes y servicios que se disponen en el mercado, dentro de los que se encuentra la vivienda.

La tercera sección del capítulo aborda las normativas del desarrollo y ordenamiento territorial, su espacialidad y la regulación de la producción social del espacio. En este sentido, se ha evidenciado que las principales leyes, instrumentos y normas que regulan la producción de inmuebles o infraestructuras y la distribución y acceso al espacio que datan desde la década de 1960 hasta nuestros días han sido concebidas de tal forma que periferizan a las clases trabajadoras y populares hacia la zona norte y oriental de la metrópolis, asignando las mayores densidades habitacionales permitidas e identificando

esta zona con proyectos de desarrollo progresivo, es decir, incompletos en cuanto a dotación de servicios urbanos básicos; mientras que en un vértice sur-poniente de la metrópolis se permiten menos densidades habitacionales, justamente donde el suelo es más caro y donde existen infraestructuras, servicios y equipamientos de mejor calidad que se fueron construyendo en el devenir histórico desde la primera mitad del siglo XX y que mantiene la misma tendencia en la actualidad. Con ello, el patrón de división social del espacio residencial ha quedado legalizado, normado y legitimado en el Estado en sentido restringido, pero también en el sentido ampliado.

La cuarta sección del capítulo retoma de forma resumida el proceso de desmantelamiento neoliberal del Ministerio de Obras Públicas, institución encargada de la producción de infraestructuras y servicios urbanos (entre otras funciones), en el marco de la implementación del modelo neoliberal. En esta sección se ha analizado cómo el ramo de Obras Públicas ha sido una plataforma para el enriquecimiento de las clases dominantes por medio de diversas vías: corrupción en tanto uso del patrimonio que representa la institución para sus fines privados; creación de “plazas fantasmas” para los miembros de las clases dominantes o para sus cuadros institucionales; práctica del mecanismo de “puertas giratorias” entre empresa privada y la entidad estatal; privatización de muchas de las funciones de esta entidad, sobre todo los procesos construcción de las obras públicas, lo que representa flujos considerables de dinero; apropiación de maquinaria vendida como chatarra pero que en realidad se encontraba en buenas condiciones; y traspaso de dinero a grandes empresas privadas como producto de juicios perdidos en perjuicio de la institución.

El cuarto capítulo *Procesos de gestión y espacialidad de la política estatal de vivienda del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) y del Fondo Social para la Vivienda (FSV)* se divide en dos secciones. La primera da cuenta de un análisis sobre los cinco programas de gobierno y su contenido respecto a política de vivienda, en los que, en la mayoría de las veces, se hace explícita la voluntad de una mayor intervención del sector privado financiero y de la construcción, como parte del proyecto hegemónico neoliberal conducido por la sociedad política articulada con fracciones de capital privado a partir de empresas que representan a fracciones la sociedad civil. Asimismo, se da cuenta de la intencionalidad de estratificar socialmente la política de vivienda a partir de diferentes programas y por medio de la creación de nuevas instituciones. También se muestra que

parte de la estrategia de la política de vivienda consistió en la transferencia al mercado de bienes y recursos estatales, es decir la privatización de recursos histórica y socialmente producidos, así como la dependencia del financiamiento internacional para la política.

Los resultados del análisis para esta sección revelan que se ha persistido en una visión de la vivienda como una mercancía en el marco de todos los programas de gobierno, incluso con el cambio ocurrido en 2009, es decir, que su acceso dependería de los ingresos según la posición de la clase social. Asimismo, se evidencia el interés por incorporar en el proceso de gestión a empresas privadas con fines de lucro durante todo el proceso de gestión.

En la segunda sección se analiza la configuración espacial y los procesos de gestión de la política estatal de vivienda llevada a cabo por el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) y del Fondo Social para la Vivienda (FSV), considerando el financiamiento de la política, el proceso productivo y las relaciones de intercambio y consumo. Para cada caso se analiza la vinculación entre sociedad política y sociedad civil, primero, debido a la participación de miembros de las clases dominantes o de sus cuadros institucionales que ocupan cargos en los órganos de gobierno que dirigen la política. Con ello, el proceso de gestión está dominado, en cuanto al financiamiento, por una estrategia de movilización de capitales provenientes fundamentalmente de la banca privada nacional o transnacionalizada. A pesar de esta similitud, se debe destacar que el FONAVIPO ha obtenido buena parte de sus recursos financieros a partir de la venta de lo socialmente producido en el periodo histórico anterior: los bienes e inmuebles del extinto y derogado Instituto de Vivienda Urbana y del Programa Nacional de Vivienda Popular, lo que coloca a esta entidad en crisis, debido a su virtual y próximo agotamiento. Por su parte, el FSV obtiene en buena medida sus recursos financieros de los intereses cobrados a las clases trabajadoras a las que se les otorgan créditos, así como del sistema de ahorros vinculado al nuevo esquema de pensiones y de otros créditos. Otra diferencia consiste en la forma en que fluye el capital: el FONAVIPO hace uso de las denominadas “Instituciones Autorizadas” –principalmente cajas de crédito, aunque también hay lotificadoras y otro tipo de entidades– que cobran altas tasas de interés desreguladas a las clases populares, añadiendo en algunos casos un subsidio que representa una transferencia de dinero hacia el sector privado vinculado con el proceso productivo. Por su parte, FSV moviliza el capital

de los créditos fundamentalmente a partir de la banca privada, además de ser una entidad que se ha especializado en aspectos bursátiles. Finalmente, en lo que respecta al financiamiento, cabe destacar que el financiamiento del FONAVIPO representa apenas el 20% del financiamiento otorgado por el FSV en el periodo de análisis, lo que indica que en términos de política las clases populares y trabajadoras de bajos ingresos reciben una fracción de financiamiento respecto a la orientación crediticia para la demanda solvente de mayores montos.

En lo que respecta a la producción de vivienda, mientras FONAVIPO está dirigido en su mayoría hacia procesos de construcción relacionados con la remodelación, ampliación o mejora de viviendas, el FSV moviliza la mayor proporción de sus créditos para la venta de viviendas-mercancía terminadas, estratificando según los ingresos individuales o familiares el monto del crédito al que se tiene acceso.

En lo que respecta al intercambio-consumo, existen diferencias sustantivas entre el FONAVIPO y el FSV que resultan de la estratificación por clase de la política de vivienda: la primera se orienta en su mayoría a clases trabajadoras de bajos ingresos o a clases populares de hasta 2 salarios mínimos obtenidos por todo el grupo familiar, en conjunto, llegando a un techo de 4 salarios mínimos; mientras que el FSV se orienta, sobre todo, hacia clases trabajadoras del sector formal con ingresos relativamente intermedio, sin límite del ingreso de quienes solicitan crédito. A pesar de esta diferencia sustantiva, no se desdibuja el hecho de que quienes acceden a los créditos son considerados como “demanda solvente”.

El capítulo cierra presentando algunos aspectos ideológicos relevantes y explícitos de la política, en la que se enfatiza el papel del Estado (en sentido restringido) como facilitador de la política y del mercado de vivienda, llegando a criticar con crudeza la noción del Estado garante de derechos, en específico, del derecho a la vivienda. También, para el caso particular de FONAVIPO, se hace explícito que la calidad de la vivienda para las clases populares se “relativiza” a sus expectativas, que estarían marcadas por su propia condición precaria de vida.

El quinto capítulo, cuyo título es *Desigualdad territorial, territorialización de la política estatal de vivienda y reproducción de la división social del espacio residencial* se divide en dos secciones principales. La primera de ellas da cuenta de la producción de

desigualdad territorial a nivel metropolitano a partir de una serie de indicadores sobre los catorce municipios que conforman la metrópolis, evidenciando que existen desiguales condiciones sociales y de infraestructuras y servicios urbanos que dan desigual funcionalidad a las viviendas para cada municipio. En este sentido, es posible evidenciar con claridad un patrón de desigualdad territorial a partir de tres zonas con diferentes propiedades espaciales. Una primera zona en la que se concentran con claridad las mejores condiciones de servicios e infraestructuras urbanas, generando un vértice al sur-poniente metropolitano, que daría cuenta de la *centralidad* metropolitana originada por los municipios de San Salvador, Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla, donde la centralidad explicita precisamente la concentración de mejores condiciones materiales del espacio urbano; una zona ubicada al centro de la metrópolis o zona central conformada por un conjunto de municipios contiguos alrededor de San Salvador, en dirección opuesta al vértice sur-poniente mencionado, con condiciones de infraestructuras y servicios de menor alcance que en la centralidad, conformada por los municipios de Mejicanos, Ayutuxtepeque, Ilopango, Soyapango, Cuscatancingo ; y finalmente, una zona periférica que forma un arco que recorre del norte al oriente metropolitano, con sustantivas diferencias en la dotación de servicios e infraestructuras urbanas en un sentido negativo.

Adicionalmente, en el capítulo se realiza un análisis sobre las condiciones generales de la división social del espacio residencial en tanto la relación del mercado de vivienda, su localización metropolitana (a partir de los municipios) y las clases sociales a las que se dirigen. La evidencia empírica identifica que el mercado de suelo y de vivienda mantiene los precios más altos para ambas *mercancías* justamente en la centralidad urbana, donde también se asientan en mayor proporción las clases dominantes y capas medias con respecto al resto de municipios de la metrópolis; y que se forma algo similar a un gradiente en los precios del suelo al alejarse de esta zona, pasando por la zona central, hasta llegar a los precios más bajos en los municipios de la periferia, conformado en su mayoría por clases trabajadoras y populares. Con ello, se evidencia que existe correspondencia entre las condiciones y calidad de infraestructura y servicios urbanos respecto a las clases sociales que habitan en la metrópoli, mostrando con claridad el patrón de división social del espacio residencial.



En la segunda parte del capítulo se aborda la territorialización de la política de vivienda llevada a cabo por el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) y del Fondo Social para la Vivienda (FSV), analizando cómo desde ambas políticas se reproduce y refuerza el patrón histórico de división social del espacio residencial heredado en las décadas anteriores, pero sobre todo desde el FSV. Esto se debe fundamentalmente a que el FONAVIPO ha trabajado en conjunto con la nueva institucionalidad encargada de la regularización y legalización de la tenencia del suelo en la zona central, donde se asentaron mayoritariamente las clases populares en el devenir histórico, fundamentalmente en tierras propiedad del Estado (en sentido restringido) o en asentamientos ilegales del municipio de San Salvador o de otros municipios inmediatamente colindantes pero alejados de la centralidad urbana. Por su parte, la política de vivienda del FSV que orienta sus créditos a la compra de vivienda terminada se sitúa con claridad en municipios de la zona central y en periféricos, reforzando el patrón de división social del espacio residencial en el periodo de estudio.

## **CAPÍTULO I**

**Desigualdad Socioespacial, Política de Vivienda y Estado. Una propuesta teórica para su abordaje**

## **Parte I: Desigualdad social, desigualdad espacial, síntesis sobre desigualdad socioespacial y su estudio. Hacia una propuesta integral de la división social del espacio residencial.**

### **Introducción**

En la primera parte del abordaje teórico se presentan reflexiones medulares sobre la desigualdad social desde el enfoque de estructura de clases y de la desigualdad espacial partiendo de la noción de espacio geográfico como totalidad y desde el desarrollo geográfico desigual. A partir de un diálogo entre ambas perspectivas se aporta una síntesis teórica sobre la desigualdad socioespacial, dando énfasis a su carácter relacional subyacente. Posteriormente, se discute sobre el estudio de la desigualdad socioespacial en los estudios urbanos contemporáneos, partiendo los conceptos de segregación y división social del espacio residencial. Se realiza un balance crítico sobre ambas aproximaciones, evidenciando que, para el caso del estudio de la desigualdad socioespacial que pretenda tomar en cuenta la relación entre los mercados de suelo y vivienda y la estructura social como relaciones sociales, el concepto más adecuado es el segundo. Se profundiza sobre este último concepto, integrando algunos aportes teóricos de fondo respecto a la vivienda como producto social y espacial que es esencial para la reproducción de la fuerza de trabajo, pero que también es funcional a procesos de reproducción y acumulación de capital privado. En este sentido, se articulan discusiones sobre el papel del Estado alrededor de la política de vivienda y su relación con la desigualdad socioespacial en general y con la división social del espacio en particular.

#### **1.1.La desigualdad social como estructura social**

Cuando se observa a simple vista lo que nos rodea, en la cotidianidad del entorno inmediato o a partir de los desplazamientos que realizamos, resulta más que evidente la multiplicidad de características que puede adoptar todo lo que se presenta frente a nuestros ojos, y que estas características cambian de un lugar a otro, de una zona o región a otra. Por ejemplo, se puede identificar distintas cualidades de las personas que habitan en esos diferentes lugares

o zonas; se pueden ver distintos atributos en la dotación de servicios, infraestructura o equipamientos disponibles para sus habitantes; se pueden percibir diferencias en las características generales sobre sus condiciones de vida. Abordado de esta manera, desde la simple observación, podríamos decir que hay diferenciación tanto en lo material como en lo social de lo que observamos. La diferenciación consiste en la identificación de distintas cualidades o atributos directamente observables. Aplicado a lo social, Kerbo (1998) argumenta que la diferenciación social “se da, sencillamente, cuando encontramos individuos con distintas cualidades individuales y con diferentes papeles sociales [... sin que] se ordenen en una jerarquía, o se evalúen de diferente forma” (págs. 10-11). En este sentido, hablar de diferenciación es situarse en un punto de neutralidad que permanece en lo puramente observable y que no da cuenta de las razones o causas que están detrás de esta diferenciación social y material en las condiciones de vida.

Para avanzar más en la comprensión de las causas de esta diferenciación se hace necesario indagar sobre la desigualdad social, que según Kerbo (1998), “es la condición por la cual las personas tienen un acceso desigual a los recursos, servicios y sus posiciones que la sociedad valora [... y que] se relaciona con las diferentes posiciones de la estructura social”<sup>16</sup> (pág. 11). Agrega que la desigualdad puede surgir “porque algunos papeles o posiciones sociales colocan a ciertas personas en condiciones de adquirir una mayor porción de los bienes y servicios valorados” (pág. 11). La noción de estructura social, dentro de la estratificación social, da cuenta de “*un sistema de relaciones sociales* que determina quién recibe qué y por qué”, donde existen “algunas reglas que «explican» cómo se distribuyen las recompensas y por qué se distribuyen de esa forma” (pág. 12). Asimismo, se refiere a una *desigualdad estructurada*, en el que “el término *estructurado* indica conjunción de elementos: la desigualdad no es fortuita sino que sigue un patrón, manifiesta una constancia relativa, y está respaldada por ideas que la legitiman y justifican” (pág. 12).

Estos elementos planteados por Kerbo (1998) brindan una noción general pero medular respecto la desigualdad social: se puede observar a través del análisis de la estructura social. Con ello se da cuenta de aspectos fundamentales que permiten tener una noción más clara de las “variables independientes o explicativas” de la desigualdad social,

---

<sup>16</sup> Kerbo (1998) también considera que la desigualdad puede surgir por el ordenamiento de individuos y grupos y por su evaluación recíproca; pero advierte que la relación entre desigualdad social y la estructura social es “más importante aún”, es decir, la razón de mayor peso.

de la desigualdad de la estructura social: el sistema de relaciones sociales, es decir, su carácter relacional; las reglas de distribución social que asignan qué y cuánto le corresponde a quiénes; y las ideas que dan legitimidad y justifican dicha desigualdad. A estos elementos conveniente incorporar otros dos aspectos centrales que se encuentran ausentes no solamente en la propuesta de este autor, sino en muchos estudiosos de la desigualdad social: que esta es a su vez espacial (desde las diferentes categorías de análisis), es decir, que existe desigualdad socioespacial y no solamente desigualdad social; y que la desigualdad socioespacial se encuentran también condicionada por relaciones de poder que son inherente a las relaciones sociales. Bajo este punto de partida, la desigualdad estructurada mencionada por el autor que hace referencia a los *patrones* y la *constancia relativa* sería una desigualdad socioespacial que es función de las “variables explicativas” que deben incluir a las relaciones de poder. Este conjunto de “variables” son las que hacen que la desigualdad socioespacial no sea fortuita sino socialmente condicionada, producida y reproducida.

Debido a que se propone la síntesis de la *desigualdad socioespacial*, resulta necesario abordar previamente las reflexiones que se han elaborado sobre la desigualdad espacial para considerar los elementos fundamentales o las “variables” explicativas de la misma, retomándolas para abordar el marco teórico general del problema de investigación: la producción de desigualdad socioespacial.

## **1.2.La desigualdad espacial: espacio geográfico como totalidad y desarrollo geográfico desigual**

El abordaje teórico sobre el espacio y su producción como objeto de estudio ha tenido, dentro de las ciencias sociales y humanísticas, un desarrollo sustantivo durante décadas de discusiones que permitieron construir múltiples de objetos de estudio a partir de una diversidad de enfoques teóricos y metodológicos. Se puede afirmar, como lo hace Smith (2006), que el espacio que interesa para las ciencias sociales y humanísticas es el “espacio geográfico”, entendido de forma general como “el espacio de la actividad humana, desde un espacio arquitectónico [...] hasta abarcar la totalidad de la superficie terrestre” (pág. 59). Las teorías más interesantes y con poder heurístico sobre el espacio geográfico ha superado

el dualismo en el que se suponía que “el espacio y sociedad «interactúan» o que los patrones espaciales «reflejan» la estructura social” (pág. 73) de forma mecánica y simplista; y su superación ha sido posible gracias a la concepción de la *producción del espacio*, desde la que se afirma que *la práctica humana y el espacio* “se integran en el concepto «mismo» de espacio. El espacio geográfico es entendido como un producto social” (pág. 74), que incorpora no solamente la parte material o física directamente observable, sino que de forma inseparable implica la producción de conceptos, significados y conciencias.

Los procesos particulares de producción del espacio de cada sociedad o civilización fueron relacionándose históricamente por medio de progresos en las comunicaciones que facilitaron las actividades comerciales y otras relaciones sociales desde tiempos remotos, afectándose mutuamente, pero no de forma simétrica, en cuanto a lo social, económico, político y cultural; hasta llegar a la historia reciente en la cual se puede hablar de la producción un espacio geográfico que alcanza la totalidad de la superficie terrestre. Desde la propuesta marxista, para Smith (2006a), el modo de producción capitalista como sistema económico y social dominante ha permitido la producción del espacio geográfico como totalidad a partir de su expansión ocurrida desde finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, hasta consolidarse mundialmente en la actualidad, pues el capitalismo ha llegado, de alguna u otra forma, prácticamente a todos los rincones del planeta. El arribo del capitalismo se asentó sobre condiciones desiguales inherentes a cada pueblo o civilización previamente asilada o desconectada; sin embargo, desde que articuló la totalidad del espacio geográfico, dichas condiciones particulares de producciones de espacios pasaron a ser afectadas por la dinámica del capitalismo global. Es a partir de la consolidación de este proceso histórico, político, económico y cultural, que las otrora desiguales condiciones socioespaciales de las diferentes civilizaciones o pueblos empezarían a ser influidas por el capitalismo mundializado. Como resultado de lo anterior, y partir de ello, la geografía crítica ha reflexionado sobre las posibilidades de elaborar y desarrollar una teoría (¿o varias teorías?) del *desarrollo geográfico desigual*<sup>17</sup> que tenga como base las relaciones socioespaciales dentro del modo de producción capitalista.

---

<sup>17</sup> Según Smith (2006a), las reflexiones sobre el desarrollo geográfico desigual están articuladas a la anticipación que tuvo Marx al identificar la “tendencia universalizadora del capital” y en este sentido, a la noción de espacio geográfico como totalidad desde el modo de producción capitalista mundializado., Smith (2006a) retoma las reflexiones de León Trotski, en principio políticas, sobre el desarrollo desigual y

Si bien esta teoría no está del todo desarrollada o consolidada<sup>18</sup>, en sus nociones fundamentales plantea la relación que existe entre las contradicciones inherentes al capitalismo y la división social del trabajo, por un lado; y la producción del espacio, por el otro. Smith (2006a) expone que en el marco del capitalismo mundializado existe una contradicción entre la lógica de acumulación capitalista en el espacio que “establece lugares discretos diferenciados entre sí y al mismo tiempo presiona sobre estos lugares [...] en un solo molde” (pág. 190). La fuerza inherente a esta contradicción es la “tendencia a la igualación de las condiciones de explotación del trabajo” (pág. 189) que pretende homogenizar el espacio geográfico a partir de “la igualación de la tasa de ganancia” (pág. 188) por un lado; pero por el otro, “roe continuamente la diferenciación radical de las condiciones de explotación del trabajo” (pág. 190) en tanto dentro del capitalismo ocurre la “incesante diferenciación y rediferenciación del trabajo [...] impulsado por el requerimiento sistémico de acumulación”<sup>19</sup> (pág. 188); y debido a esto el desarrollo geográfico desigual es a la vez causa y consecuencia de la producción del espacio bajo el modo de producción capitalista.

Smith (2006a) afirma que la movilidad espacial del capital busca lugares específicos para la extracción de ventajas económicas y la realización de tasas de ganancia más elevadas; generando a su vez “ciertas especialidades y condiciones de trabajo, diferentes tasas salariales, diferentes recursos y diferentes tecnologías en algunos lugares a expensas de los demás” (pág. 189), concentrando y centralizando el capital en unos espacios y no en otros; en una dinámica similar a la “teoría temporal de las crisis capitalistas de Marx” (pág. 189); donde la movilidad espacial de capitales es una repuesta a las crisis de sobreacumulación<sup>20</sup> y que supera la noción de ventajas comparativas de Ricardo, pues estas parten de consideraciones en las que el espacio aparece como estático. Smith (2006a)

---

combinado del proceso socialista que orientan hacia la teoría de la revolución permanente en diversos países; y las proyecta sobre el análisis de la dinámica espacial capitalista para hacer más compleja y rica la afirmación de Marx sobre la aniquilación del espacio por el tiempo.

<sup>18</sup> David Harvey ha propuesto y desarrollado algunos elementos teóricos al respecto, sin embargo, los planteamientos generales esbozados por Smith (2006a) son bastante potentes como para ser considerados como puntos de partida para otras aproximaciones o aportaciones teóricas que pueden ser fructíferas.

<sup>19</sup> Smith (2006a) advierte que es precisamente por esto último que se frustra la “aniquilación del espacio por el tiempo” referida por Marx.

<sup>20</sup> Esta es la razón por la que Harvey introduce su noción sobre el *spatial fix* desde sus dos sentidos en inglés: *fix*, en tanto *fijo*, a partir de la producción material de espacios funcionales a la movilidad del capital que queda fijos, sujetos al suelo; y *fix* en tanto *solución* a la crisis de sobreacumulación.

sostiene que el capitalismo genera “ciclos espaciales de desarrollo en un polo y subdesarrollo en el otro” (pág. 192), lo que sería válido para diversas escalas espaciales de análisis. Por ello, argumenta que desde el momento en que en una superficie –región, nación, área urbana o distrito– se impulsa cierto desarrollo, al mismo tiempo se está creando subdesarrollo en otro lugar, mismo que en un futuro podría también convertirse en un espacio adecuado para nuevas olas de inversión y acumulación. Por esta razón retoma las reflexiones sobre el desarrollo desigual y combinado de León Trotsky para explicar la dinámica espacial del desarrollo geográfico desigual en el capitalismo, pues éste advirtió que “la ley del desarrollo desigual... opera no solo en las relaciones de los países entre sí, sino también en los diversos procesos dentro de uno y el mismo país”<sup>21</sup> (pág. 193).

Por otra parte, el proceso de producción del espacio y de su desigualdad también se debe a las formas en que el espacio es producido en términos más concretos. En este sentido, para Santos (1990) el espacio humano es el resultado de la producción, donde producir es el acto mismo de producir espacio y donde las técnicas e instrumentos de trabajo median la relación humana con la naturaleza<sup>22</sup>. En un trabajo posterior afirma que las técnicas “son un conjunto de medios instrumentales y sociales, con los cuales el hombre realiza su vida, produce y al mismo tiempo, crea espacio” (Santos, 2000, pág. 27); y rescata diversas argumentaciones sobre cómo entender la técnica y su relación con la producción del espacio; una de las cuales consiste en que la técnica “debe ser considerada en su sentido más amplio, y no en su sentido estrecho, limitado a aplicaciones «mecánicas» [...] «se extiende [...] en todos los dominios de la actividad humana»” (pág. 31). Esta proposición implica, por lo tanto, la asociación entre producción del espacio más allá de las técnicas en su sentido *restringido*, llegando a implicar otras técnicas, por ejemplo instrumentos de política en general, en la producción y reproducción del espacio a partir de las relaciones sociales. En cuanto a la desigualdad espacial y su historicidad, acota que “en ningún caso la difusión de los objetos técnicos se realiza uniformemente o de modo homogéneo. Esa

---

<sup>21</sup> El compromiso de Smith con el marxismo es consecuente en el sentido de considerar que la problemática del desarrollo geográfico desigual tendría su resolución final en la escala mundial, es decir, enfrentando al capitalismo en su conjunto; aunque esto no significa que el autor no considere la relación entre diversas escalas de relaciones socioespaciales que estén integradas de forma sinérgica para la superación del capitalismo.

<sup>22</sup> Santos (2000) analiza trabajos de diversos autores y corrientes de pensamiento dentro de la geografía y otras disciplinas que ayudan a comprender que la técnica ha sido fundamental en la producción del espacio en el devenir social e histórico desde los orígenes de la humanidad.



heterogeneidad proviene de la manera como los objetos se insertan desigualmente en la historia y en el territorio” (pág. 35); y agrega que “en el dominio de las relaciones entre técnica y espacio [...] no se debe olvidar [...] la propagación desigual de las técnicas” (pág. 37). Otra idea fundamental que aporta el autor establece que “a cada lugar geográfico concreto corresponde, en cada momento, un conjunto de técnicas y de instrumentos de trabajo, resultado de una combinación específica que también es históricamente determinada” (págs. 48-49). En este sentido, la producción del espacio con mediación de la técnica –es decir, esta relación indivisible entre sociedad y espacio– ha permitido formas particulares y muy diversas de reproducción social, política, económica y cultural de diversos grupos sociales localizados en diferentes latitudes del globo en diferentes etapas de la historia de la humanidad. Estas reflexiones recuperadas por Santos (1990 y 2000) son coherentes y consistentes con la propuesta general del desarrollo geográfico desigual de Smith (2006a) y brindan la oportunidad de profundizar, a partir de las técnicas en sus sentidos restringido y amplio, sobre el proceso de producción de desigualdad socioespacial.

### **1.3.Desigualdad socioespacial como síntesis**

Una característica de la producción del espacio que forma parte de la teoría del desarrollo geográfico desigual esbozada por Smith (2006a) es la precisión con la que advierte la producción de “espacios discretos diferenciados” a partir de las dinámicas de movilidad del capital en diversas escalas espaciales. Esta idea queda reforzada cuando acota que el espacio geográfico como totalidad implica “la totalidad de relaciones organizadas en mayor o menor grado en patrones identificables, los cuales por sí mismos son expresión de la estructura y desarrollo del modo de producción [...] como un expresión de la relación entre capital y trabajo” (Smith, 2006, pág. 82). Esta última afirmación, además de resaltar la posibilidad de identificar patrones organizados de las relaciones espaciales como expresión fenomenológica –similar a los patrones y constancia relativa de la desigualdad social a la que se refiere Kerbo (1998)–, aporta de manera general la relación entre la desigualdad espacial y la desigualdad social, pues afirma que espacio geográfico es una expresión de la relación entre capital y trabajo; es decir, que el espacio geográfico se produce con y a partir de las relaciones de clase. Desde estos planteamientos surgen las primeras pistas que van

más allá de la expresión fenomenológica y que tienen que ver con la naturaleza relacional de la desigualdad socioespacial, sus reglas de distribución social, su carácter ideológico subyacente; y las relaciones de poder que se inscriben en su interior. Interesa, por lo tanto, integrar teóricamente la noción de lo que puede ser considerado como *desigualdad socioespacial* todavía en un carácter general, pero que sea coherente con la unidad entre espacio y sociedad y que sirva de marco teórico en el nivel más amplio.

Los argumentos generales sobre la producción del espacio, las nociones del espacio geográfico como totalidad, así como los planteamientos sobre el desarrollo geográfico desigual enmarcados en las dinámicas sociales, políticas y económicas del capitalismo, permiten integrar la relación entre estructura de clases y producción del espacio; sobre todo basado en el último planteamiento de Smith (2006a), que se sintetiza en que las relaciones dentro del modo de producción capitalista –fundamentalmente la relación entre capital y trabajo–, es decir relaciones de clase, producen espacios desiguales, “discretos diferenciados”, “patrones identificables”. No obstante, como ya lo ha apuntado el mismo autor, esto no significa que el espacio es un simple reflejo de la sociedad o el resultado de la interacción entre sociedad y espacio de forma simplista. Aquí una interpretación adecuada y sencilla para ejemplificar de qué se trata este planteamiento general: no es lo mismo afirmar la *producción social del espacio* como *proceso unitario* que afirmar el *reflejo entre espacio y sociedad*. El reflejo es en principio un efecto óptico donde lo reflejado no es *uno* con el objeto, el objeto se refleja en el espejo que es otro objeto independiente; mientras que la producción del espacio es una relación de unidad social y espacial, una relación entre clases sociales y el espacio geográfico mediada y dirigida en términos generales por el modo de producción capitalista; y mediada también por la técnica en un sentido amplio, como lo propone Santos (1990, 2000).

Se apuntó que la desigualdad social desde la noción de estructura social implica *un sistema de relaciones sociales*. Este sistema de relaciones es además *relacional*, es decir, que considera que las desigualdades sociales se explican desde las relaciones entre los grupos que conforman la estructura social. Wright (2010) advierte que “describir el proceso que genera las desigualdades relacionales implica decir que los mecanismos que determinan la magnitud del atributo desigualmente distribuido [...] dependen causalmente de los mecanismos que generan la magnitud para otros...” (pág. 49). Esta implicación es de

relevancia y profundidad teórica pues lleva a comprender que lo que podría aparentar ser un hecho aislado –por ejemplo las diferencias en recursos, servicios o las mismas posiciones sociales de diferentes individuos, agentes o grupos–, es en realidad el resultado de las relaciones sociales en su conjunto, resultado de la estructura social como conjunto de relaciones sociales sistémicas relacionales.

El enfoque sociológico de *clases sociales*<sup>23</sup> parte precisamente de una noción relacional de la estructura social. De acuerdo con Crompton (2013), existe una distinción teórica entre la noción de clases *relacionales* y la noción de clases a partir de la construcción de *estratos sociales*. En esta última, las clases y por lo tanto los individuos que forman parte de la misma, se ordenan según ciertas características o atributos comunes, por ejemplo los ingresos o los años de escolaridad, sin sustentar necesariamente ninguna relación con la totalidad social. En contraposición, el abordaje relacional de clases da cuenta precisamente la noción de un sistema de relaciones sociales, fundamentalmente asociado a las ocupaciones y relaciones laborales en la que las diversas clases sociales condicionan su mutua existencia. La base relacional desde la perspectiva marxista combina la inserción del trabajo dentro de un mercado de trabajo y un sistema de ocupaciones desigualmente distribuido junto con las relaciones sociales de producción. Sobre el análisis relacional de clase, Feito (2007) reitera que “las concepciones relacionales definen las clases por su relación social estructurada con otras clases” y agrega que “las relaciones sociales no sólo definen a las clases, sino que también determinan a las clases” (pág. 31). Esta última afirmación se puede ejemplificar esquemáticamente de forma muy sencilla desde la perspectiva marxista sociológica y relacional de las clases sociales: es imposible que exista la “clase capitalista” o “burguesa”, es decir, aquella que se apropia del excedente socialmente producido, sin la existencia de una “clase trabajadora” que produce dicho

---

<sup>23</sup> Wright (2010), Crompton (2013) y Feito (2007) exponen las diferencias entre el enfoque sociológico de clases neoweberiano y el neomarxista. En síntesis, el primero de estos identifica que las relaciones de clase y la estructura social dependen de las relaciones de mercado que se dan en el ámbito laboral: la oferta de fuerza de trabajo y su demanda. Este mercado es el que definiría la posición de los sujetos dentro de la clase social y que determinarían sus condiciones de vida, su acceso a bienes y servicios también en el ámbito mercantil. Por otra parte, el abordaje neomarxista define que la relación fundamental que se da entre las clases sociales es la relación de explotación, es decir, aquella entre el grupo social y los que son explotados respecto al individuo o grupo social explotador que se apropia del excedente de trabajo producido por los primeros. Además, considera las relaciones del mercado laboral. Serán ambas relaciones conjuntas las que determinará las condiciones desiguales de vida de explotados y explotadores. En todo caso, lo relevante es que desde ambas perspectivas se comprende a la sociedad como un todo relacionado.

excedente fruto del trabajo. Lo relacional entre estas clases y dentro de este enfoque se encuentra fundamentalmente en el proceso y relación de explotación, por un lado, así como por las relaciones en el mercado de trabajo y la ocupación ejercida.

Ahora bien, es pertinente realizar una aclaración para desdibujar cualquier apreciación que considere el análisis de clase como un abordaje reduccionista que desdibuja la existencia de individualidad o de la agencia. Estos aspectos no se pierden de vista, pero se considera que, en gran medida, se verían *constreñidos* en términos generales y para la mayoría de los casos –no necesariamente para todos y cada uno de ellos– por la estructura de clases misma. Goldthorpe (2010) advierte que las acciones individuales y grupales “están condicionadas por la distribución de recursos y, a su vez, de las oportunidades y constricciones implicadas en el conjunto de la estructura de clases” (pág. 286); asimismo afirma que “los diferenciales [sociales] persistentes son simplemente una expresión del modo en que las distribuciones desiguales de oportunidades y constricciones características de una sociedad de clases contribuyen a su propia perpetuación” (pág. 301). La posición de Grusky y Kanbur (2006) aporta elementos que dan amplitud a la perspectiva sociológica y relacional de clases, considerándolas como una aproximación parsimoniosa que identifica la existencia de un “espacio de desigualdad”<sup>24</sup> (como un “espacio social”) que implica niveles diferenciados en las condiciones de vida que pueden describir la estructura de la desigualdad (Grusky & Kanbur, 2006). En este sentido, lo que se desea recalcar es reconocer el carácter parsimonioso pero no reduccionista del análisis de clase<sup>25</sup> y su carácter relacional. La adopción del análisis de clase tampoco pretende desdibujar otras fuentes de desigualdad social, como son el sexo, género, la etapa en el ciclo de vida, la etnia, raza, entre otras. Como advierte Pérez Sáinz (2014), en el análisis de la desigualdad social y su persistencia para Latinoamérica “hay que priorizar las clases sociales porque son

---

<sup>24</sup> Cabe destacar que siempre pueden existir y de hecho existen excepciones sobre las teorías, leyes o modelos teóricos; incluso de aquellos “universalmente” aceptados, pues cuando del análisis de los procesos y fenómenos sociales se trata (y también sucede dentro de las “ciencias duras”), no existe ninguna precisión o exactitud absoluta e irrevocable en el tiempo.

<sup>25</sup> Si bien los argumentos de Goldthorpe (2010) y de Grusky y Kanbur (2004) no provienen de la línea del análisis de clase neomarxista, el contenido general de la argumentación de los mismos no debería ser ajeno al enfoque neomarxista en cuanto a considerar la clase social como una especie de “campo”, “espacio” o “haz” al que pueden asociarse y del que derivan y condicionan ciertos atributos y condiciones de vida a partir de las relaciones sociales de producción y de distribución. En todo caso, se reafirma que lo relevante de la aproximación al estudio desde la desigualdad social desde la estructura social y el análisis sociológico de clases radica en el carácter relacional que viste, más allá de sus diferencias y de las posibles dificultades metodológicas para poder “medir” las clases.

los sujetos sociales –por antonomasia– que disputan el excedente” (pág. 18), pero también es importante identificar las desigualdades relacionales entre individuos y pares de grupos categoriales (de género, etnia/raza, entre otros<sup>26</sup>). A pesar de esta importante advertencia, se retoma el análisis de clase como línea argumentativa básica y fundamental de la causalidad de desigualdad social, enfatizando su carácter relacional debido a su parsimonia; pero puesta al mismo nivel que el espacio geográfico en tanto unidad entre éste y la estructura social.

El espacio y su producción también son entendidos desde su carácter inherentemente relacional. Harvey (1977) advierte que el espacio es relacional: “algo contenido en los objetos [...] un objeto existe sólo en la medida en que contiene en su interior y representa relaciones con otros objetos” (pág. 6). Esto lo ejemplifica para lo urbano –como producción social– de forma análoga al carácter relacional en la estructura de clases: “el centro urbano [...] es considerado como algo que «contiene» una periferia, dado que no puede existir un centro sin periferia y de ese modo cada factor ayuda a definir el otro” (pág. 9). También es posible identificar el carácter relacional del espacio desde las reflexiones de Santos (1990), quien reflexiona sobre el carácter mercantil del espacio: “la sociedad se transforma en el espacio a través de su redistribución sobre las formas geográficas, y lo logra en beneficio de unos y en detrimento de la mayoría [...] atribuyéndoles un pedazo del espacio según un valor comercial” (págs. 229-230). Como se aprecia, la noción relacional en general implica una relación dialéctica, en la que quienes intervienen en la relación se autodefinen y autodeterminan. Adicionalmente, aún sin desarrollarlo teóricamente, autores desde otras disciplinas reconocen el carácter relacional del espacio cuando hacen referencia a la desigualdad socioespacial. Saraví (2008) afirma que ésta es un proceso esencialmente relacional y que no es casual, ahistórica o natural, sino que dan forma y atraviesa la estructura social; mientras que para Segura (2014), la ciudad es una realidad espacial y relacional que influye y condiciona las desigualdades sociales. Considerando estas argumentaciones y reconociendo el punto de partida teórico en el que existe indivisibilidad entre lo social –en este caso la estructura social– y lo espacial, se refuerza la noción de que el espacio socialmente producido es relacional, y lo es tanto

---

<sup>26</sup> Pérez Sáinz (2014) considera que la territorialidad forma parte de los pares categoriales. En este sentido, el autor tiene la intuición de que el espacio importa, pero lo deja en un carácter subordinado a la clase social, junto con el resto de pares categoriales.

desde su naturaleza social como a partir de su naturaleza espacial. Por ello, la desigualdad socioespacial es también relacional.

En lo que respecta a las reglas de distribución social, estas también se aplican a las clases dentro de la estructura social (la desigualdad social) y al espacio (la desigualdad espacial) para dar cuenta de la desigualdad socioespacial. Considerando lo social, Pradilla (1984) afirma que la distribución “determina la proporción en que el individuo participa de lo producido”; y agrega que “la distribución [...] reparte según las leyes sociales”. Asimismo afirma que “en la distribución, la sociedad asume la mediación entre producción y el consumo por medio de determinaciones generales y rectoras” (pág. 243). Esta última sentencia se encuentra en alguna medida (aunque siempre a nivel general) desarrollada de manera más completa por Pérez Sáinz (2014), quien afirma que deben considerarse dos esferas de distribución social. La esfera de distribución primaria, también denominada funcional o primaria de los ingresos, hace referencia a las relaciones sociales dentro de la “matriz productiva” en la que se presenta la relación entre el capital y el trabajo. Esta es la esfera que determina los niveles de explotación y la apropiación de excedente y por lo mismo, las posibilidades de acumulación de capital por parte de las clases capitalistas, así como de los salarios (o del sueldo), o bien, de ingresos laborales. En cuanto a la esfera secundaria, esta hace referencia sobre todo al acceso de bienes y servicios a partir de los ingresos (fundamentalmente provenientes del salario o del sueldo, pero donde podrían existir otras fuentes). Para el autor, esta segunda es la esfera a la que se da prioridad en el análisis de políticas públicas y por lo tanto, suele atañer a la relación entre hogares y el Estado para la distribución de bienes y servicios a los que los primeros no logran acceder dentro de las relaciones mercantiles. Los aportes de ambos autores son relevantes porque distinguen un primer momento de distribución a partir de las relaciones sociales de producción, es decir, a la posición de clase (que en su expresión más general implica el ser explotado o ser explotador, ser dueño de medios de producción o ser únicamente dueño de la fuerza de trabajo); y su complemento –la redistribución social o segundo momento de distribución– que estaría condicionada por el primer momento a partir del ingreso que proviene del trabajo al enfrentarse en el mercado de bienes y servicios o a las posibilidades de acceso de estos a partir de la redistribución por parte del Estado. Con esto se propone que la segunda

esfera de la distribución representa lo fenomenológico existente en las relaciones de oferta y demanda de bienes y servicios en el mercado.

En lo que respecta a la distribución social del espacio, entendida en su manera general como la localización del asentamiento de las diversas clases sociales, Manuel Castells (1976) advirtió que “la distribución de los lugares de residencia sigue las leyes generales de la distribución” (pág. 203). En este sentido, dicha distribución también estaría condicionada a los dos momentos de la distribución<sup>27</sup> planteados por Pérez Sáinz (2014), o bien, de la distribución en general (Pradilla, 1984). Esto quiere decir que los ingresos generados a partir de la posición de clase en la primera esfera de distribución (de los explotadores y de los explotados) que condicionan los ingresos para enfrentarse al mercado, son concomitantes con la distribución condicionada de la localización espacial de los miembros de las diversas clases sociales. Esto sucede bajo el modo de producción capitalista que pretende la mercantilización de todo, incluyendo el espacio en términos generales. De forma más específica, la distribución social del espacio en el ámbito urbano o de las ciudades toma en cuenta la relación existente entre la propiedad del suelo, el mercado de suelo y la clase social. Existen otros aspectos sobre la distribución del espacio que serán tomados en cuenta y desarrollados más adelante: sus *formas de producción* (cómo se produce el espacio) (Pradilla, 1987) y las *propiedades espaciales* (qué características tiene el espacio producido) (Castells, 1976 y Smith, 2006), pero por el momento basta con afirmar que la posición de clase en el marco de la distribución social, condiciona su localización espacial de forma relacional: las leyes de distribución social son al mismo tiempo leyes que condicionan la distribución espacial y por lo tanto condicionan la desigualdad socioespacial.

Pasando al análisis de las ideas que legitiman y justifican la desigualdad y que también proveen la valoración de lo que es deseable, se puede considerar que en conjunto estas se encuentran en el campo de lo ideológico. Tradicionalmente la noción de ideología ha sido asociada exclusivamente desde un punto de vista negativo, sin embargo, Díaz-Salazar (1993) afirma que Antonio Gramsci aporta una doble visión de ideología que puede ser útil en el análisis: una de carácter más neutral y otra cercana a la concepción de la falsa

---

<sup>27</sup> No obstante, Castells (1976) parece dar prioridad a la segunda esfera de distribución por sobre la primera. Se realizara una crítica sobre este abordaje cuando se considere críticamente a la vivienda y la política de vivienda.

conciencia. Desde la neutralidad, el autor acota que las ideologías son definidas por Gramsci como “concepción del mundo que se manifiesta implícitamente en múltiples actividades (culturales, económicas, religiosas, etc.)<sup>28</sup>”, y agrega que “la ideología no debe ser vista como una mera apariencia superficial («como un vestido sobre la piel, y no como la piel que es orgánicamente producida por todo el organismo»<sup>29</sup>)”, y agrega que “no son algo etéreo, ni meramente intelectual, pues poseen una fuerza material” (pág. 116). Por otra parte, según este autor, Gramsci reconoce que las ideologías tienen funciones sociales: “son expresión de clase, son medios de toma de conciencia y configuran instituciones, comportamientos y representaciones de la realidad”, pero agrega que “en muchas ocasiones se utilizan como instrumento de dominio político”, donde “la clase dominante [...] organiza un frente ideológico [...] por] todos los medios e instituciones que forman y configuran la opinión pública; de modo que su ideología se hace efectiva y determinante” (pág. 118), resaltando un carácter que quizá, antes que negativo o peyorativo, es antagónico debido al carácter de expresión de intereses de clase, pues el resultado “negativo” deviene del carácter relacional y de la funcionalidad o no hacia ciertas clases en detrimento de otras y sobre todo de la conciencia que se tenga en cuanto a la posición e intereses de clase<sup>30</sup>. En todo caso, la idea subyacente es que la ideología puede provenir de diversas clases, asociadas a la conciencia de los propios intereses, pero que puede existir una dominante que permea al resto de clases, o por lo menos lo hace sobre la mayoría de individuos que las conforman y que por ello se vuelven hegemónicas.

En vista de lo anterior y en relación a la desigualdad social, Crompton (2013) afirma que desde el periodo histórico que comprendió la revolución francesa y la revolución industrial que dieron cabida a la sociedad burguesa y al surgimiento del proletariado, se fundan los planteamientos ideológicos que, según Marx y Engels, establecieron que “la igualdad política podía coexistir con las desigualdades materiales y, en efecto, al definir las desigualdades relacionadas con el sistema dominante de producción, distribución e intercambio como «no políticas», la ideología burguesa se legitimaba” (pág. 20), en una realidad social histórica donde la conflictividad es económica y política de forma

---

<sup>28</sup> Díaz-Salazar, hace referencia a una idea de Gramsci en el Q. 11 (1932-1933), en la página 1380.

<sup>29</sup> Cita textual tomada de Gramsci, según Díaz-Salazar, del Q. 3 (1930), en la página 337.

<sup>30</sup> Por supuesto, el tema de la legitimación y justificación desde la ideología es atravesado por un posicionamiento ético y moral que en última instancia es también político.



indivisible, pero donde se desdibuja lo económico y se le separa de lo político. En este sentido, es la ideología de la burguesía como clase dominante la que logra organizar su frente ideológico y configurar la opinión pública de la mayoría de miembros del resto de clases sociales que pudieron entonces normalizar la desigualdad material coexistiendo con la pretendida igualdad política. En el contexto neoliberal, la autora advierte que una “idea relevante para los liberales ha sido que, en cualquier caso, las desigualdades materiales son beneficiosas y positivas para las sociedades modernas”, y que “los intentos dirigidos hacia la igualdad pueden tener como consecuencia última la pérdida de iniciativa”; y cita textualmente a Berger: “Si se invierte para lograr mayor igualdad material, se corre el riesgo de estropear el motor económico de la abundancia y hacer peligrar los niveles materiales de vida de la sociedad”. Asimismo, la autora advierte que los argumentos liberales son semejantes a los planteados en la teoría sociológica funcionalista que establece que “la desigualdad social [...] es [...] un mecanismo inconsciente desarrollado por el que las sociedades se aseguran de que las posiciones más importantes son ocupadas de modo responsable por las personas más cualificadas” (pág. 23).

Frente a estos argumentos que defienden la desigualdad social, una de las posibles contrapartes de este pensamiento<sup>31</sup> es desarrollada por Wright (2015), quien sostiene que desde el análisis de clase marxista se considera que “la humanidad prospera más mediante una distribución radicalmente igualitaria de las condiciones materiales de vida”; que “en condiciones de economías altamente productivas se hace materialmente posible organizar la sociedad de tal manera que exista una distribución sostenible y radicalmente igualitaria de las condiciones materiales de vida”; y que “el capitalismo impide alcanzar la distribución radicalmente igualitaria de las condiciones materiales de vida” (págs. 22-23). Este último planteamiento, que también puede considerarse ideológico desde la perspectiva gramsciana, es antagónico al planteamiento de las clases dominantes o de las clases burguesas mencionadas previamente. Como se aprecia, la valoración positiva o negativa dependerá de la posición de clase y de la conciencia respecto a las propias condiciones de vida y respecto a la idea de sociedad a la que se aspira desde la ética y la moralidad; todo esto en el marco de una ideología que es o no hegemónica; o que es o no contra-hegemónica. Un ejemplo

---

<sup>31</sup> Se plantea que esta es una de las contrapartes, y podría afirmarse que es la radicalmente opuesta; pero que pueden existir otras formas de plantearse de forma crítica e impugnar los elementos ideológicos burgueses o de las clases dominantes en general.

claro dentro de la ideología liberal y neoliberal que es antagónico respecto a la noción marxista se encuentra alrededor de los tipos de propiedad: para los primeros, cuyos representantes son las clases dominantes capitalistas (o la burguesía), la propiedad privada y sobre todo la individual es piedra angular de la libertad y de la democracia; mientras que para los segundos, que representan los intereses de las clases trabajadoras, la propiedad colectiva permitiría la democracia y libertad más allá del formalismo político-jurídico.

Sobre la desigualdad socioespacial, existe una ideología dominante respecto a la desigualdad en el uso y propiedad del espacio –desigualdad espacial– estrechamente vinculada con las leyes de distribución social previamente comentados: el espacio es una mercancía que debe ser privada y que se distribuye por las leyes del mercado a partir de los ingresos considerados desde la segunda esfera de la distribución. Esta es una postura ideológica que oculta la posición de clase y su papel en la primera esfera de distribución que se da en el marco de la matriz productiva. Esto quiere decir que el argumento ideológico que representa los intereses de las clases dominantes no problematiza la magnitud o el alcance de los ingresos para la fuerza de trabajo en el ámbito de la producción donde se lleva a cabo el proceso de explotación y por lo tanto de apropiación del excedente socialmente producido; y sitúa el tema de la propiedad sobre el espacio –en particular sobre el suelo, las formas de producción del espacio y sus propiedades– únicamente en el mercado, ocultando la primera esfera de distribución que condiciona las posibilidades de enfrentarse a dicho mercado. De forma específica en la relación entre espacio e ideología, Lezama (2014) afirma que para Castells “lo ideológico actúa en la conformación del espacio [...] de tal manera que sus formas y su trazado forman parte de una estructura simbólica [...] se materializa en una cierta forma al atender a características sociales para reforzarlas...” (pág. 286). En este sentido, la desigualdad socioespacial material e históricamente producida, reproduce y refuerza la noción de desigualdad en el acceso al espacio (en propiedad o como valor de uso) y a su localización, pero también respecto a las formas de producción del espacio (Pradilla, 1987) y a las propiedades espaciales (Smith, 2006 y Castells, 1976); todas ellas asignadas desigualmente para las diversas clases sociales según las leyes de distribución social y espacial que relacionan las dos esferas de distribución. Los argumentos ideológicos neoliberales y funcionalistas sobre las posiciones sociales justificaría, además, la desigualdad socioespacial como un

mecanismo social inconsciente que distribuye los mejores espacios –con todas sus características o propiedades asociadas– a quienes son más cualificados y por lo tanto a quienes son “más útiles” para la sociedad; lo que, traducido en la otra cara de la moneda, significa que los peores espacios se asignan a los “menos útiles” (o inútiles) o a los menos preparados.

Finalmente, en lo que concierne a las relaciones de poder que se inscriben en la desigualdad social, Wright (2010) afirma que probablemente “el «poder» sea el ejemplo paradigmático de una desigualdad relacional que se determina relacionalmente [...] es medible únicamente de manera relacional [...] se adquiere y distribuye mediante un proceso relacional de competencia y conflicto” (pág. 49) entre diferentes unidades en contienda, desde individuos, grupos o naciones. En este sentido, se evidencia que el poder, aparte de ser una relación social, se encuentra en prácticamente en toda la sociedad en conjunto. Al respecto, Raffestin (2011), basado en Foucault, acota que se puede hablar de un poder con mayúscula y otro con minúscula. El primero se refiere al “conjunto de instituciones y de aparatos que garantizan la sujeción de los ciudadanos a un Estado dado”, haciendo que se confunda Estado con Poder de forma unidimensional; mientras que la referencia al poder con minúscula “el poder [...] se esconde detrás del Poder [...] está presente en todo [...] asegura la perennidad ya que no es visible, es parte consustancial a cualquier relación” (pág. 40). De acuerdo con Kohan (2013), Gramsci definió que el poder es una relación social y no una cosa, prácticamente 44 años antes que Foucault, en el Cuaderno de la Cárcel No. 13, párrafo 17; en el que desarrolla el *Análisis de las situaciones: relaciones de fuerza*, en las “Notas breves sobre la política de Maquiavelo”, escrito entre 1932-1934. En este texto plantea que dichas relaciones de fuerza van desde los individuos, los colectivos hasta alcanzar el Estado. En efecto, la idea de hegemonía de Gramsci tiene una vinculación directa con el poder y con la ideología planteada previamente. Díaz-Salazar (1993) afirma que Gramsci entiende la hegemonía como una conducción, guía o dirección; contrapuesta “a la idea de dominio para resaltar la capacidad de una clase de ser guiada mediante la organización del consenso y la dirección política, intelectual y moral de toda la sociedad”, construyendo el concepto de hegemonía “una nueva visión del poder” (pág. 233). Lo relevante de lo anterior es identificar que el poder está distribuido socialmente y que no es exclusivo de las instituciones estatales; y que dicho

poder es fuente de desigualdad social que se materializaría por las relaciones entre los agentes en contienda. No obstante, también implica reconocer que existen relaciones de dominio y consenso.

En cuanto a la noción del poder relacionada con la producción social del espacio y la desigualdad espacial, Harvey (1994) afirma que el espacio está íntimamente vinculado a las relaciones sociales y las estructuras de poder, así como a los modos de producción y consumo de cada sociedad; y que por estas razones el espacio no es políticamente neutral, sino que se incrusta en las relaciones de poder. Asimismo, agrega que en la multiplicidad y heterogeneidad de espacios producidos o creados por los procesos sociales hay uno que es dominante y que refleja los intereses de los poderes dominantes. Por su parte, Delgado (2003), retomando a Lefebvre, argumenta que el concepto de *representaciones espaciales*, enmarcadas en la conceptualización del espacio por parte de diversos agentes a partir de las relaciones de producción que se expresan gráficamente en planos, mapas, imágenes o signos, guardan en su interior representaciones de poder e ideología generadas en las mismas relaciones de producción que orientan la producción del espacio (Delgado, 2013). Serán las relaciones de poder las que definan cuáles de las representaciones espaciales se realizarán en espacio producido, en espacio físico, material, con todas sus propiedades o condiciones.

#### **1.4.El estudio de la desigualdad socioespacial contemporánea en los estudios urbanos**

En las últimas décadas los estudios sobre desigualdad socioespacial bajo el interés de las ciencias sociales han sido fortalecidos debido al avance y utilización de técnicas estadísticas que, junto a la incorporación de información de subunidades territoriales o geográficas incluso menores a las unidades administrativas de menor tamaño<sup>32</sup> (a partir de censos poblacionales) han popularizado el estudio de la segregación *socioespacial*, nombrada en la literatura académica como segregación *urbana*, segregación *residencial*, segregación *residencial socioeconómica* (entre otras formas), partiendo, sobre todo, desde enfoques de *estratificación* social basados en la formación de conjuntos de individuos a partir de atributos o características socioeconómicas que permiten jerarquizarles, es decir,

---

<sup>32</sup> Por ejemplo manzanas, AGEB en México, entre otras posibilidades.

conformando estratos socioeconómicos<sup>33</sup> que se construyen con la presencia de cierto atributo o conjunto de atributos de interés presentados por las unidades de análisis y registrados en los censos de población y vivienda. Por ello, los estudios sobre segregación pueden incorporar, además de características o atributos socioeconómicos de los grupos (familias u hogares principalmente) o individuos, indicadores sobre categorías ocupacionales, entre otros. En algunos casos, aunque no es el interés principal, se toman en cuenta las condiciones de vivienda (como la propiedad, dotación de servicios, etc.) e incluso aspectos sobre el hábitat de las mismas. Una de las definiciones sobre *segregación urbana* ampliamente aceptada fue presentada por Castells (1976), quien consideró de importancia identificar la distribución de lugares de residencia de diferentes grupos sociales a partir de distintos criterios (estatuto profesional, nivel de instrucción, adscripción étnica, etc.) donde el concepto de segregación se aplica al “caso en que la distancia social tiene una fuerte expresión espacial”: “se entenderá por segregación urbana la tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y de fuerte disparidad social entre ellas, entendiéndose esta disparidad no sólo en términos de diferencia, sino de jerarquía” (Castells, 1976, pág. 204). La idea de jerarquía social es importante debido a que da la noción de un “más” o “menos” respecto a los atributos de los grupos sociales, pero no necesariamente es relacional; o no lo es en términos estrictos a partir de la definición de lo relacional en lo social y en lo espacial.

Esta noción de segregación urbana de Castells (1976) ha sido tomada como base por diversos autores, quienes han incorporado otros elementos o mayor precisión para lograr *medir* la segregación a partir del desarrollo de la estadística, el uso de computadores, etc., pero en general se mantiene la esencia del concepto. Por ejemplo, Ariza y Solís (2009), basados en estudios precedentes sobre el tema, sintetizan algunas dimensiones (así como las metodologías cuantitativas para construir las) que consideran de mayor relevancia para el estudio de la segregación, tales como la uniformidad de los grupos, su asilamiento, la concentración, su centralización, y la proximidad espacial. También se ha hecho mención de que más allá de su cuantificación, hay otros aspectos cualitativos relacionados a la segregación que deben tomarse en cuenta. Según Schteingart (2010), existe una

---

<sup>33</sup> La literatura académica sobre estudios de segregación socioespacial es muy amplia. Algunos estudios relevantes de los últimos lustros son los de Schteingart (2001), Duhau (2003), Sabatini (2006), Saraví (2008), Ariza y Solís (2009), Rubalcava y Schteingart (2012); entre otros.

segregación *activa*, que consiste en autosegregarse de manera intencional; mientras que la segregación *pasiva* sería el resultado del rechazo de sectores dominantes hacia grupos étnicos o pobres que actúan en conjunto con el *mercado de suelo* (Schteingart, 2010). Otros estudios también indagan sobre barreras físicas –naturales o construidas– como componente importante para la separación de los grupos sociales que deriva en segregación socioespacial. Cabe destacar que la incorporación del mercado de suelo o de la vivienda en el análisis de segregación urbana no forma parte fundamental o recurrente en los análisis sobre segregación socioespacial.

Un aspecto adicional y de relevancia sobre los estudios de segregación en la contemporaneidad es que señalan la relación que puede existir entre el cambio de modelo de acumulación hacia el neoliberalismo, que a su vez ha transformado el mercado laboral flexibilizándolo, ha modificado la relación entre Estado, capital y sociedad, la división social del trabajo, el crecimiento del sector terciario, la características de la heterogeneidad estructural de Latinoamérica, etc. La diversidad de estudios permite apreciar que existe un interés legítimo por identificar aspectos estructurales (económicos, políticos, sociales, culturales, etc.) que van moldeando la estructura socioespacial o que genera modificaciones en la misma; donde en mayor o menor medida se llega a considerar el papel del modo de producción capitalista y el conjunto de arreglos institucionales asociados al tránsito de un modelo a otro que adquieren un papel central, incluyendo las políticas urbanas. Por otra parte, hay un consenso en Latinoamérica respecto a que la segregación se deriva sobre todo de lo socioeconómico por sobre la etnia o raza, respecto a otras sociedades fuera del subcontinente; asimismo existen posturas que plantean lo cultural como elemento esencial de la segregación socioespacial.

Otra aproximación a la desigualdad socioespacial menos popular surge desde el concepto de *división social del espacio residencial*, cuyo interés es justamente la desigualdad socioespacial que vincula grupos sociales, vivienda y localización espacial. Duhau y Schteingart, de forma independiente, han dedicado parte de su trabajo alrededor de este concepto (no siempre haciendo explícito lo “residencial”, pero sí incluyéndolo, por lo menos, implícitamente). De acuerdo con Duhau (2003), la división social del espacio se refiere a “las diferencias existentes en la localización intraurbana o intrametropolitana de diferentes grupos, estratos o clases sociales, relacionadas fundamentalmente con el mercado

inmobiliario, es decir, el costo de la vivienda” (pág. 177), a lo que agrega que es importante señalar y entender cómo se explica su dinámica, cómo se expresa espacialmente, qué tan dividido está el espacio y cuáles son los efectos sobre otros fenómenos sociales. El autor advierte que la división social del espacio se enmarca en la *producción del espacio urbano*, destacando que esta se inscribe en un proceso de largo plazo en el que una diversidad de factores influyen, pero enfatiza que la causa principal responde a “la lógica del mercado de vivienda y a las formas de producción y transformación/reproducción del espacio urbanizado, relacionadas con dicho mercado [...] que incorpora [...] la distribución de bienes y equipamientos públicos...” (págs. 180-181). En un trabajo más reciente, Duhau (2013) incorpora el término *residencial* para hablar de una *división social del espacio residencial* consistente en las “formas espaciales que adopta la distribución residencial intraurbana o intrametropolitana de los distintos estratos socioeconómicos [...] de una aglomeración urbana”; y llama “*estructura socioespacial* al conjunto de formas espaciales discernibles” que adquiere la división social del espacio residencial; y agrega que las políticas públicas también influyen sobre la división social del espacio (págs. 81-82). Finalmente, el autor afirma que es importante considerar las escalas de observación y los grados de la división social del espacio; incorporando una serie de indicadores que también se aplican a los estudios de segregación socioespacial.

Por su parte, reflexionando sobre la división social del espacio, Schteingart (2010) considera que la localización de grupos sociales en el espacio urbano es consecuencia de la interacción entre estructura social, procesos de producción del marco construido, sobre todo a partir de la intervención del Estado; así como de las preferencias familiares<sup>34</sup>. Un aporte de esta autora sobre el estudio de la división social del espacio es que la diferencia conceptualmente de la segregación, en tanto esta última debería ser entendida para estudios espaciales *bastante desagregados*, mientras que la primera se orienta a *los grandes lineamientos de organización del espacio urbano* (pág. 349); aspecto que coincide con la noción de *estructura socioespacial* a la que Duhau (2013) se refiere. Schteingart (2001)

---

<sup>34</sup> Sobre esto último –las preferencias de las familias– y basado en los argumentos de los estudios de clase relacionales desde la sociología neweberiana, ya se sugirió previamente que las preferencias de las familias posicionadas en determinadas clases sociales se verían constreñidas por su lugar en la estructura de clases; es decir, las preferencias no se dan dentro de la absoluta libertad, sino desde el “nivel o grado de libertad” que posibilita su posición de clase.

también incorpora en el análisis la influencia de una diversidad de instituciones públicas que influyen sobre la conformación desigual del espacio (págs. 24-25).

Ambos autores se preocupan metodológicamente por relacionar la estructura urbana habitacional con los grupos socioeconómicos, razón por la que los progresos en la estadística y de programas informáticos y la disposición de información censal también ha favorecido al estudio de la división social del espacio. Cabe destacar que la autora también plantea que el espacio urbano es producido socialmente y dicha producción influye sobre este fenómeno.

Lo comentado hasta el momento muestra los aportes de los estudios sobre segregación socioespacial y sobre división social del espacio en tanto permiten identificar aspectos de interés para el estudio de la desigualdad socioespacial. Sin embargo, es importante recalcar algunas similitudes, diferencias y limitaciones comunes. La similitud fundamental es que desde ambos conceptos se procura comprender el tema de la localización espacial de los diversos grupos sociales, sobre todo en el ámbito urbano o metropolitano. Desde ambos conceptos se alude a la *residencia* de los grupos sociales entendida coloquialmente como la “dirección de la vivienda”, siendo esta el punto de partida para la localización y el análisis espacial. Asimismo, desde los dos conceptos existe la preocupación por la problemática de la exclusión social que deriva de la localización de los diversos grupos sociales. También se destaca en ambas perspectivas el rol que juegan el Estado, las instituciones estatales o la política, aunque su incorporación y énfasis radica en intereses diferentes.

Sobre sus diferencias, mientras los estudios de segregación no necesariamente consideran el tema del mercado inmobiliario (vivienda y/o suelo) y su relación con los grupos sociales, esto sí es una característica fundamental para la división social del espacio, sobre todo desde el concepto de división social del espacio residencial al que se refiere Duhau (2013), lo que vuelve más interesante este a este último concepto pues va más allá de la localización al considerar un espacio socialmente producido como es la vivienda, o al considerar la relación con el mercado de suelo que también es socialmente producido. Otra diferencia importante es que los primeros muestran cierto interés por relacionar sus transformaciones o el surgimiento de nuevas manifestaciones de la desigualdad socioespacial a partir del cambio en el modelo de acumulación capitalista; mientras que



este aspecto fundamental está más desdibujado para segundos, limitándose en alguna medida a considerar el proceso de globalización y sus efectos sobre lo urbano, sin destacar sus características asociadas al modo de producción capitalista en general y al modelo neoliberal actual y sus efectos sobre la relación entre clases sociales (y el mercado laboral), vivienda y espacio.

En cuanto a las limitaciones desde ambas perspectivas, si bien se puede considerar como legítimo su interés por señalar la problemática de la desigualdad socioespacial bajo la perspectiva de exclusión social que se ve favorecida por la disminución de espacios de inclusión, interacción y/o mezcla social<sup>35</sup> asociada fundamentalmente a las distancias euclidianas o barreras físicas entre los grupos sociales; como advierte Parnreiter (2005), “pobres y ricos podrían en un futuro vivir con mayor frecuencia, en espacios urbanos más pequeños; sin embargo, esto no debe ser precipitadamente entendido como una mayor mezcla entre las diferentes clases” pues las diferencias sociales pueden aumentar (Parnreiter, 2005; citado por Saraví, 2008: 201); lo que implica que mayor proximidad física no necesariamente conlleva a inclusión o a una “sana” interacción social o a su mezcla. En la misma línea argumentativa, Baires (2006) acota que existen autores que desmitifican la noción de que la proximidad física produce integración social; y que es la distancia social la que define la segregación<sup>36</sup> (Baires, 2006, pág. 50). Esta distancia social haría referencia, desde lo teóricamente propuesto, precisamente a características sociales dentro de la clase social y las condiciones de vida asociadas a estas; es decir a las constricciones en las condiciones de vida y sus procesos de elección o agencia respecto a la localización espacial.

Otra crítica para ambas aproximaciones consiste en que se afincan en esquemas de estratos sociales y no procuran establecer la articulación relacional de la desigualdad socioespacial, tal como se ha hecho previamente en las páginas anteriores, (con excepción de algunos casos que apenas mencionan que el problema es relacional), es decir, no

---

<sup>35</sup> Aunque sea polémico y debatible, es necesario considerar que desde los elementos teóricos sobre la desigualdad social y desigualdad socioespacial esbozados en este trabajo, en los discursos teóricos sobre el problema de la exclusión social la mayor preocupación estaría básicamente en la búsqueda de “armonía social”, a partir del concepto de inclusión, interacción social o mezcla social, sin atacar las raíces que generan la desigualdad socioespacial. Parece que la desigualdad socioespacial es vista como un problema social desde la exclusión y segregación *únicamente* en sus manifestaciones o *niveles más extremos*. La desigualdad socioespacial en sí misma, su producción no es problematizada.

<sup>36</sup> Baires (2006) hace referencias a estudios de Brun (1994); Chamboredon y Lemaire (1970); Dansereau, (1992); y Grafmeyer, (1994).

abordan las relaciones sociales y espaciales en conjunto que producen el espacio bajo las relaciones del modo de producción capitalista. Tampoco suelen considerar los aspectos de la distribución social tomando en cuenta con mayor precisión las dos esferas de distribución a las que alude Pérez Sáinz (2014) –la primaria que surge de las relaciones laborales, sobre todo desde la de explotación o de la incorporación del trabajo en actividades del sector público; y la secundaria asociada al enfrentamiento al mercado para la obtención de bienes y servicios, donde se encuentran la vivienda y el suelo donde esta se edifica–. Como se ha advertido, esta última propuesta es afín con el análisis relacional de clases marxista que, según Wright (2015), considera por un lado las relaciones de dominación y explotación (explotación, por lo menos para trabajadores en el sector privado) en el marco de la matriz productiva donde se presenta la relación capital-trabajo, y las *oportunidades vitales* de mercado que se derivan de la ubicación en el mercado de trabajo, es decir, en el acceso a bienes y servicios.

Una crítica adicional para ambas perspectivas es que no se problematiza sobre el carácter ideológico que puede normalizar o naturalizar la desigualdad socioespacial a partir de las relaciones sociales dentro del capitalismo (con excepción de los niveles más extremos en cuanto condiciones adversas y que decantan o pueden derivar en procesos de exclusión social); y se enfatiza sobre la distribución espacial que adquiere la desigualdad social (considerando o no la vivienda). Esta crítica es válida en tanto existe una diversidad de formas de organización social y relaciones sociales en las que no se da por sentado que el mercado –regulado en mayor o menor medida por el Estado, pero siempre regulado– sea el mecanismo de distribución social por excelencia<sup>37</sup>.

#### **1.4.1. La división social del espacio residencial. Ventajas, límites y aportes para su discusión**

Realizando un balance sobre los estudios sobre segregación urbana y sobre división social del espacio residencial, a la luz de las críticas planteadas previamente y bajo la propuesta de síntesis analítica de la desigualdad socioespacial –vinculada directamente con la producción

---

<sup>37</sup> Basta con tener en cuenta las reflexiones de Esping-Andersen sobre los regímenes de bienestar en el marco de las sociedades capitalistas para identificar que las relaciones y organización social no son iguales en términos de distribución social.

social del espacio en el marco del modo de producción capitalista, las relaciones de clase y del espacio geográfico como totalidad—, la perspectiva de segregación parece estar un tanto más alejada de esta perspectiva, aun cuando trata de vincular las transformaciones en el mercado laboral y de la estructura social a partir de la transformación del modelo de acumulación capitalista. El énfasis de los estudios de segregación se encuentra en la distribución espacial de esta estructura y sus efectos sobre la inclusión o exclusión social por sobre la noción de producción social —y material, física— del espacio<sup>38</sup>. Por su parte, el concepto de división social del espacio residencial vincula la estructura social, la desigual localización de los grupos sociales y un espacio material y físico de gran relevancia para el modo de producción capitalista: la vivienda (y su relación con el suelo y su mercado). Asimismo, aunque apenas enunciada, este concepto incorpora la noción de producción social del espacio urbano; aun cuando no es abordado desde la noción de espacio geográfico como totalidad y donde queda desdibujada la importancia del modo de producción capitalista. No obstante, el enunciar la producción del espacio y referirse a la vivienda —espacio físico y material efectivamente producido— en función de grupos sociales y a su desigual localización, parece brindar ventajas respecto al concepto de segregación urbana para profundizar sobre el problema de la desigualdad socioespacial. Asimismo, la división social del espacio residencial resulta interesante porque da cuenta de los aspectos estructurales de la desigualdad socioespacial y permite hablar de estructura socioespacial urbana o metropolitana (Duhau, 2013), es decir, indaga sobre los grandes lineamientos de la organización del espacio urbano (Schteingart, 2010) y sobre cómo se produce éste. En síntesis, este concepto puede aportar a una mejor comprensión respecto a los procesos que decantan en una estructura de la desigualdad socioespacial, razón por la que se retomará en lo subsiguiente dentro del análisis. Sin embargo, aún es necesario incorporar a este concepto algunos elementos teóricos sobre la vivienda como espacio socialmente producido que parecen ser ignorados o que se dan por sentado.

---

<sup>38</sup> Sin duda, estos trabajos consideran la producción social del *espacio social*, pero sobre todo en el aspecto de las relaciones sociales de inclusión o exclusión, y no tanto (aunque tampoco dejan de verlo la totalidad de estudios) en el espacio físico o material relacionado a la reproducción social misma, entendida como una reproducción social del modo de producción capitalista y de la sociedad, donde lo físico y material es de gran relevancia y que es el enfoque adoptado en este trabajo.

#### **1.4.2. Reflexiones teóricas sobre la vivienda como espacio socialmente producido, como desigual condición para la reproducción de la fuerza de trabajo y su funcionalidad para la reproducción y acumulación de capital**

Una reflexión teórica de profundidad alrededor de la vivienda como espacio socialmente producido, como objeto espacial, material y físico, parte de los aportes de Pradilla (1987), quien advierte que muchos de los abordajes sobre su estudio, en especial aquellos relacionados a la problemática de la vivienda (entendida como la falta de acceso a la misma por parte de ciertos sectores sociales) permanecen “al nivel de la evidencia de los hechos, de la fenomenología aparente” (pág. 15). En este sentido, afirma que en el modo de producción capitalista la vivienda

adquiere un doble carácter: de una parte, es un objeto útil que llena una necesidad individual, familiar o colectiva, tiene un *valor de uso* que justifica su producción; de otra, se compra y vende en el mercado, tiene un *valor de cambio*, es una mercancía (pág. 17).

Asimismo, establece que la funcionalidad de la vivienda como valor de uso es el “*mantenimiento y la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo social*” y que en este sentido, los individuos o familias “resuelven” su acceso a la vivienda de una u otra forma. La afirmación textual de Pradilla relaciona a la vivienda con un requisito esencial para la reproducción y acumulación capitalista –la fuerza de trabajo–, en tanto esta posibilita el elemento central a partir del que se produce la riqueza capitalista: la explotación de la fuerza de trabajo. Pero desde una perspectiva más fenomenológica de la vivienda a partir de su funcionalidad, Padilla (2002) sugiere que esta, además de ser el hábitat de la familia como institución social, “permite regular el clima interior, controlar la radiación, temperatura, viento, lluvia y otros factores atmosféricos [... en suma] protegerlo de agentes exteriores agresivos” (pág. 20). Estas dos consideraciones sobre la funcionalidad de la vivienda son relevantes. Ambas tienen que ver con la reproducción de la vida en general y de la fuerza de trabajo en particular; mientras la primera enfatiza precisamente su funcionalidad al capitalismo, la segunda podría ser abordada a partir de las características de la vivienda para que se lleve a cabo dicha reproducción. Pero las viviendas-mercancía cumplen con la doble funcionalidad, no están separadas: brindan condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo, pero son también espacio producido que se vende.

Como valor de cambio, Pradilla (1987) afirma que cuando la vivienda es producida para su venta, “el objeto-vivienda se enfrenta a un *consumidor «solvente»* (es decir, que dispone de una cantidad de dinero suficiente para comprar el objeto) y no un *consumidor necesitado* de vivienda” (pág. 19); y sentencia que desde su funcionalidad en el marco del capitalismo “la vivienda es una mercancía que se produce e intercambia al interior de una sociedad dominada por las relaciones capitalistas de producción, con el fin de valorizar un capital por medio de la obtención de ganancias” (pág. 20); con lo que la vivienda es, para aquellos vinculados a su producción y oferta, una mercancía producida para ser vendida y para obtener dinero de forma lucrativa para convertirlo posteriormente en capital.

Sobre esto último, Castells (1976) afirma que la problemática de la vivienda “responde a una relación entre oferta y demanda que viene ella misma determinada por las condiciones sociales de producción de [...] la vivienda”; pero enfatiza que la problemática de la vivienda no está en el marco de la relación *obrero-capitalista*, sino en la relación *inquilino-propietario*, ubicándose entonces dentro del marco de la “distribución de un bien particular” (pág. 179). Esta última afirmación de Castells que enfatiza que la problemática de la vivienda se encuentra en el mercado de la misma y al mismo tiempo está condicionada a su producción deja de lado la esfera primaria de la distribución con la cual se adquieren los ingresos laborales (Pérez Sáinz, 2014), es decir, no da la relevancia necesaria a las relaciones sociales de explotación inherentes al modo de producción capitalista (Wright, 2015) que condicionan las posibilidades de la fuerza de trabajo de enfrentarse o incorporarse al mercado como consumidor a partir de los ingresos laborales. En este sentido, las relaciones sociales –más allá de lo fenomenológico– que subyacen al mercado de la vivienda, están desdibujadas por Castells. Al respecto, conviene considerar la afirmación de Marx (1995) sobre las relaciones de oferta y demanda que tienen en su nivel más profundo las relaciones de clase:

“las necesidades sociales”, es decir, lo que regula el principio de la demanda, se halla esencialmente condicionado por la relación entre distintas clases entre sí por su respectiva posición económica<sup>39</sup> [...] nada absolutamente puede explicarse por la

---

<sup>39</sup> Marx indica que las necesidades sociales que regulan la demanda están condicionadas a las proporciones del salario y la plusvalía que derivan de las relaciones del proceso productivo en el modo de producción capitalista. Esto quiere decir que se refiere a la relación capital-trabajo, a las relaciones de explotación, a las relaciones de clase dentro de la actividad económica en el capitalismo. Estas relaciones son en última instancia las que determinan las posibilidades de enfrentarse al mercado y ser una demanda efectiva, una demanda solvente para adquirir la vivienda mercancía. El conjunto de proceso y relaciones sociales

relación entre la oferta y demanda si no se expone previamente la base sobre la que descansa esta relación (Marx, 1995, págs. 185-186).

En vista de esta afirmación de Marx, en las sociedades capitalistas latinoamericanas (consideradas como subdesarrolladas, periféricas, dependientes, etc.), los ingresos de los capitalistas (empresarios o dueños de medios de producción o circulación capitalista) provienen de la explotación o la expoliación<sup>40</sup>; mientras que los ingresos laborales de los trabajadores pueden provenir del sector público<sup>41</sup> (cuyo nombre específico es sueldo y que no implica relaciones de explotación en sí mismas); del sector privado capitalista (cuyo nombre es salario y que se deriva de la explotación); o bien de *trabajos subsumidos indirectamente* al capital, como característica particular del *sector laboral informal*. A partir de estas fuentes de ingresos económicos laborales (como principales fuentes de obtención de ingresos) es que se posibilita acceder al mercado de bienes y servicios, donde la vivienda es un bien esencial para la reproducción de la vida y de la fuerza de trabajo. Esto quiere decir que existe un condicionamiento previo respecto al mercado de vivienda que se encuentra en las relaciones sociales de clase, es decir, en las relaciones de dominación y explotación (Wright, 2015), o bien, de las relaciones de subsunción indirecta del trabajo al capital. Para el caso de la vivienda, estos enunciados plantean un desigual acceso a la vivienda mercancía y por lo tanto condiciones desiguales de reproducción de la fuerza de trabajo según el tipo de mercancía vivienda en relación con sus tipos de demanda (clases sociales) correspondiente.

Sobre el último grupo de trabajadores –los informales– es necesario brindar algunas características fundamentales con respecto a su articulación al modo de producción capitalista. Montoya (1995) define a este sector (tradicionalmente conocido como “marginado” o “excluido”), como un grupo social que no se relaciona socialmente y de forma directa a partir de la compra-venta de fuerza de trabajo asalariado, es decir, no son

---

capitalistas derivan en las leyes de distribución social mencionados previamente, incluyendo las dos esferas de distribución de las que se ha hecho mención.

<sup>40</sup> Como expoliación se puede considerar, por ejemplo, el cobro de intereses por parte de capitalistas dentro del sistema financiero formal o incluso por parte de usureros informales. La expoliación no es una relación de explotación, pero sí exprime parte de lo que se le ha otorgado a la clase trabajadora como ingreso laboral, entre otros posibles ingresos.

<sup>41</sup> Se podría considerar que dentro de las formas de trabajo no explotado se encuentra el que realizan las denominadas “organizaciones de la sociedad civil” u “organizaciones no gubernamentales” siempre y cuando no busquen el lucro, aun cuando son instituciones privadas.

asalariados de empresas privadas capitalistas (con capacidad de reproducir y acumular capital), sino que su trabajo o las actividades económicas que llevan a cabo se orientan hacia la *subsistencia* y que se encuentran indirectamente subsumidas al capital. Dentro de este grupo social, al que en este trabajo se propone denominar como *clases populares*<sup>42</sup> (considerando su carácter relacional), se encuentran productores de valores de uso para el autoconsumo; productores mercantiles simples que intercambian sus productos a precios por debajo de los precios de mercado; y comerciantes no capitalistas (generalmente minoristas). Quienes conforman este grupo no están desarticulados de las relaciones sociales capitalistas, pero la forma en que se relacionan a este modo de producción es a partir de la subsunción indirecta de su trabajo o de sus actividades económicas al capital; pues estas actividades contribuyen a la valorización extraordinaria del capital, siendo funcionales a los procesos de acumulación a escala global. La base de este razonamiento radica en el hecho de que al desarrollar actividades que permiten la subsistencia de las clases populares, estas se auto reproducen como fuerza de trabajo potencial sin que el capital invierta directamente en este proceso. Asimismo, en el hecho de que algunos de los instrumentos o materiales de trabajo para la autoproducción o para la producción mercantil simple son producidos por capitalistas. Sucede algo similar para los comerciantes no capitalistas que fortalecen el proceso de circulación de mercancías producidas bajo la lógica capitalista, sin que los empresarios tengan que invertir en la circulación de las mercancías (Montoya, 1995). En todo caso, las leyes de distribución social (Pradilla, 1984) regularán y establecerán cuánto le corresponde a cada clase social a partir de su trabajo (trabajadores explotados, trabajadores del sector público o clases populares), tanto en la esfera primaria como en la secundaria (Pérez Sáinz, 2014). Aplicado a la vivienda, la noción de distribución sería qué tipo de vivienda le corresponde a cada clase social; e incorporando lo espacial, dónde se localizaría cada clase.

Por otra parte, Castells (1976) y Pradilla (1987) coinciden en que el mercado de la vivienda está condicionado por su producción, sobre todo la industrial (Pradilla, 1987); de tal forma que la producción es un primer instante que condiciona los instantes posteriores de intercambio y consumo de la misma. En este sentido, el consumo de la vivienda producida para el mercado junto con sus características particulares que brindarían

---

<sup>42</sup> Esta es propuesta propia, no de Montoya (1995).

condiciones desiguales para la reproducción de la fuerza de trabajo estaría doblemente condicionado: a) por las relaciones de la esfera primaria de distribución que brinda el dinero necesario (ingreso laboral) para enfrentarse al mercado de la vivienda a partir de la remuneración que produce el trabajo –a partir de trabajo explotado, de trabajo en el sector público, o de trabajo subsumido indirectamente al capital de las clases populares<sup>43</sup>–; y b) por la producción industrial de la vivienda orientada hacia el mercado que espera una demanda solvente (que en su mayor parte estaría constituida por trabajadores explotados y trabajadores del sector público), fundamentalmente asociada a los costos productivos y al intercambio, bajo la búsqueda de lucro que establecerá el precio de la vivienda en circulación mercantil.

La incorporación de los instantes de intercambio y consumo en la producción de vivienda como proceso es relevante debido a que, junto con esta última, constituyen un único proceso alrededor de la vivienda-mercancía que favorecen los procesos de reproducción y acumulación de capital. Así, Pradilla (1987) afirma que la producción mercantil de vivienda, en cuanto a su función en el marco de la acumulación capitalista, es un “medio para la valorización de [...] capital”, y agrega que con ella “se definen [...] tres instantes de un mismo y único proceso: producción, intercambio y consumo”<sup>44</sup> (pág. 29), en donde los procesos de valorización de capital se van incrementando entre los dos primeros instantes favoreciendo a una diversidad de agentes que participan alrededor del proceso de la vivienda. Asimismo, advierte en otro trabajo que este tipo de vivienda es “una mercancía [...] pues] el capital invertido en su producción es productivo y el proceso es a todas luces de explotación de fuerza de trabajo y valorización del capital”, razón por la que se suman amplios sectores capitalistas, con el capital financiero en primera plana (Pradilla, 1984, pág. 291). La relevancia de considerar a la vivienda-mercancía como un proceso complejo que parte desde la producción pero que incorpora y condiciona su intercambio y consumo,

---

<sup>43</sup> Por supuesto, también quienes se apropian del excedente socialmente producido (clases dominantes, empresarios, grandes dueños de producción o circulación, de entidades financieras, etc.) entrarán en relaciones mercantiles alrededor de la vivienda, pero sus ingresos provienen de la explotación que deja márgenes de ingresos económicos cuantiosos; de tal forma que prácticamente no habría un condicionamiento restrictivo para el acceso al mercado de vivienda.

<sup>44</sup> El autor realiza un desglose de una diversidad de agentes que pueden participar desde la adecuación de terrenos, incluso los propietarios del suelo, hasta la realización de la vivienda como mercancía en el momento del intercambio.



como lo advierte Pradilla (1987) desde 1974<sup>45</sup> resurge, desde una interpretación en alguna medida similar, en las reflexiones de Ball<sup>46</sup> de 1986, quien critica el análisis de la vivienda que parte o considera exclusivamente su consumo y afirma que debe analizarse la *estructura de aprovisionamiento de la vivienda*, que implica “reconocer la existencia de conjuntos específicos de agente sociales involucrados en la producción, intercambio y consumo de la vivienda [... en donde] cada forma de aprovisionamiento puede ser definida como una estructura de aprovisionamiento” (Ball, 1986). En esta interpretación hay consistencia respecto al reconocimiento de la diversidad de agentes que participan en las formas de producción de vivienda establecidas por Pradilla (1987), así como en los agentes que forman parte de los instantes de intercambio y consumo<sup>47</sup>. La importancia de reconocer la vivienda como este proceso unitario radica precisamente en que esta mercancía es una fuente de valorización de capital y que por lo mismo genera reproducción y acumulación de capital para quienes participan en torno a la misma, a la vez que condiciona su acceso, con lo que se generan posibilidades desiguales de reproducción de la fuerza de trabajo (o de otras clases como las capitalistas).

Ahora bien, también es importante identificar la vivienda como producción de espacio a partir de sus formas de producción, es decir, reconocerla como proceso productivo desigual que lleva a resultados desiguales de producción del espacio y por lo mismo a la desigualdad socioespacial. También se debe dar cuenta de las relaciones que se establecen con quienes realizan el valor de uso de la misma. De acuerdo con Pradilla (1987) son tres las formas que asume el proceso productivo de la vivienda: la autoconstrucción, la producción manufacturera, y la producción industrial. En la autoconstrucción quien construye la vivienda, quien la auto produce, es el mismo individuo o grupo familiar que realizará su valor de uso. En algunos casos apoyados voluntariamente por otros individuos o grupos, o incluso, pagando a otros trabajadores para que realicen parte del trabajo productivo (pero estos últimos estarían ubicados socialmente dentro de las clases populares,

---

<sup>45</sup> Si bien la fecha de publicación del libro de Pradilla responde al año 1987, el autor aclara que sus reflexiones sobre el problema de la vivienda que se retoman en este trabajo fueron desarrolladas en 1974.

<sup>46</sup> Traducción de Emilio Duhau y publicada en 1987 en la revista *Sociológica*, año 2, número 4, de la Universidad Autónoma Metropolitana.

<sup>47</sup> Pradilla analiza con cierto detalle las posibilidades de participación de varios agentes alrededor de la producción, intercambio y consumo de vivienda producida industrialmente. Sus reflexiones deben ser consideradas a manera de ejemplo sobre la diversidad de agentes que pueden formar parte del proceso de vivienda como unidad.

al igual que quienes requieren de esta vivienda auto producida, o bien, podrían ser instituciones privadas sin fines de lucro). En este proceso, el productor y usuario de la misma debe extender su jornada de trabajo sin ser remunerado por el trabajo adicional que implica la construcción. Según el autor, la autoconstrucción ha redundado en condiciones precarias de la vivienda como producto final, caracterizándose por traer consigo hacinamiento y muchas veces quedando aislada de servicios básicos. Asimismo, advierte que los ejemplos típicos de este tipo de producción de vivienda se encuentran en los “tugurios, villas miserias, ranchos, favelas, etc.” (págs. 22-23). Núñez, Pradilla y Schteingart (1982) coinciden en que este proceso reduce el fondo de consumo para los hogares que habitan en las viviendas autoconstruidas; y agregan que además incrementan las rentas del suelo al generar valor por el trabajo que implica la adecuación de terrenos y la construcción de la vivienda. Asimismo, advierten que la autoconstrucción ha sido promovida como política pública por agencias internacionales dirigidas a las clases trabajadoras. No obstante, la autoconstrucción en este sentido es autoproducción como advierte Montoya (1995), y por lo tanto constituye una actividad propia para la subsistencia de las clases populares, por lo que la autoproducción de vivienda implica una subsunción indirecta del trabajo de estas clases al capital y que permiten la auto reproducción de la fuerza de trabajo sin ningún costo para las clases capitalistas.

En cuanto a la producción manufacturera, Pradilla (1987) acota que es impulsada por empresas constructoras que se orientan a la venta de servicios constructivos para la demanda solvente de sectores de ingresos medios y altos<sup>48</sup>, que pueden ser entendidas como clases trabajadoras cuya remuneración (desde el sector privado con o sin fines de lucro y del sector público) les convierten en demanda solvente o que incluso pueden formar parte de las clases capitalistas. La característica asociada a la producción manufacturera<sup>49</sup> es la contratación de empresas constructoras privadas que dan como producto final la vivienda para el uso de estas clases medias o altas.

---

<sup>48</sup> Aunque se haga alusión a los ingresos, no se debe olvidar que estos están condicionados fundamental y estructuralmente por la posición de clase.

<sup>49</sup> En la presente investigación no se analiza este tipo de proceso productivo, pues aunque existan mediaciones estatales decantadas en la legislación y normativas respecto al intercambio de la vivienda, la política estatal de vivienda participa de manera bastante indirecta a través de estas normativas. Además, esta forma productiva es sobre existe menos información o registros.

Finalmente, en la producción industrial de vivienda, de acuerdo con Pradilla (1987), se incorpora una diversidad de agentes capitalistas al ser una fuente de valorización y reproducción de capital que permite ganancias extraordinarias a quienes participan en el proceso, propiciando potencialmente la formación de monopolios por parte de los diferentes capitales involucrados. Lo anterior quiere decir que la vivienda producida industrialmente es un negocio que deja grandes ganancias a los sectores que participan en su producción cuando se vincula con la política estatal de vivienda, como argumentan Núñez et al. (1982); y sería este tipo de producción en específico el que condicionaría el proceso productivo general de vivienda (Pradilla, 1987), junto con los ingresos económicos (principalmente laborales) de las clases sociales trabajadoras. Esta producción también se orienta hacia la demanda solvente que se distribuiría socialmente de la misma forma que la producción manufacturera de vivienda.

Por otra parte, es necesario retomar las consideraciones de Santos (1990 y 2000) sobre la técnica, en su sentido restringido –en la producción material de objetos– y amplio –como dispositivos sociales–, como mediadora de producción de espacio y de desigualdad socioespacial y su relación con las formas de producción de vivienda. Desde el punto de vista “restringido” en lo que atañe a las formas productivas de la vivienda, cada una de estas se encuentra mediada por técnicas, instrumentos y materiales de trabajo de una manera particular. Santos (2000) advierte que en el proceso de producción del espacio se presenta la relación entre “técnicas que son diferentes según los productos y cualitativamente diferentes para un mismo producto, según las respectivas formas de producción”; lo que en términos de vivienda implicaría que efectivamente el uso de diversas técnicas para su producción dependerán de las formas que adopte la producción. Pero el autor agrega que las “técnicas particulares [...] son manejadas por grupos sociales portadores de técnicas socioculturales diversas [...] que] se dan sobre un territorio” (pág. 50), es decir, que hay una distribución entre los grupos sociales a los que se asocian o asignan socialmente ciertas técnicas y formas productivas. En efecto, Pradilla (1987) advierte diferencias relevantes respecto a las formas productivas de la vivienda y las técnicas asociadas que además responderían a diferentes grupos sociales, como se planteó previamente.

Sobre la autoproducción, Pradilla (1987) acota que “los instrumentos utilizados son escasos y/o rudimentarios, recayendo así sobre el trabajo humano, lo fundamental del proceso productivo” (pág. 22). En este sentido, los instrumentos de trabajo estarían asociados también a técnicas rudimentarias aplicadas en la producción de la vivienda. Como se apuntó, las viviendas auto producidas serían características para las clases populares. Por otra parte, en la producción manufacturera se hacen uso de “materias primas ya sea de producción artesanal o de poca elaboración industrial y algunas suntuarias o decorativas”, a la vez que se utiliza una “cantidad limitada de maquinaria y equipo [... con un] carácter técnicamente simple [... y] sub-utilización de la maquinaria y baja productividad en general” (pág. 23). Estas viviendas y las técnicas implicadas para su producción se corresponderían, como se comentó previamente, con clases sociales de ingresos medios y altos; pero sobre todo a las clases sociales cuyas relaciones sociales de producción les otorgan los ingresos más altos, pudiendo acceder a viviendas personalizadas diseñadas por arquitectos contratados en exclusividad. Finalmente, en la producción industrial de vivienda se presenta la “adquisición y puesta en marcha de equipos *más o menos* complejos”, donde “el capital constante domina sobre el variable” (pág. 24); es decir, que hay una participación considerable de medios de producción cualitativamente superiores respecto a las otras dos formas productivas (capital constante), lo que implica mayor sofisticación técnica. Estas viviendas se dirigen hacia la demanda solvente que también podrían ser los mismos a los que se dirige la producción manufacturera según las leyes de distribución social (Pradilla, 1984); pero se orientaría sobre todo a las clases sociales de ingresos intermedios a partir de la producción de grandes conjuntos habitacionales.

De forma concomitante a las técnicas y las formas productivas de vivienda se presentan las *propiedades del espacio* producido, de la vivienda construida. De forma general, Smith (2006) plantea que las *propiedades espaciales* son “la forma en que el valor de uso se presenta –su extensión espacial [...] y su forma resultante”. También advierte que la vivienda no solamente se determina por sus propiedades “sino también por su diseño interior, su proximidad a las rutas de transporte, a los sistemas de drenaje, al lugar de trabajo, los servicios y otros” (págs. 81-82) con lo que se reafirma el carácter relacional de la vivienda en el conjunto del espacio geográfico urbano. Por su parte, los planteamientos

de Castells (1976) permiten reforzar y ampliar esta noción de las propiedades espaciales de la vivienda cuando acota que es un producto con *características* tales como la *calidad*, asociada a equipamiento, confort, tipo de construcción, duración, etc.; a la *forma*, en tanto su carácter individual o colectivo, como objeto arquitectural, como integración en el conjunto de habitaciones y la región (similar al carácter relacional de Smith (2006)). Como se aprecia, las características de calidad y forma de la vivienda podrían ser equivalentes a las propiedades espaciales de la vivienda; pero Castells agrega el *estatuto institucional*, que reconoce si la vivienda tiene o carece de título, si es en alquiler, en propiedad, copropiedad, etc. (págs. 179-180), que forma parte del carácter relacional dentro de las propiedades espaciales de la vivienda. Asimismo, el estatuto institucional al que alude este autor representa parte de las técnicas de producción de vivienda en sentido amplio (Santos, 2000). Dicho esto, se propone que se entienda como propiedades espaciales de las viviendas a las características de Castells (1976) y a las que hace referencia Smith (2006), junto con el carácter relacional asociado a su localización.

Estos últimos planteamientos de la vivienda respecto a sus propiedades espaciales, donde se advierte que una de sus propiedades relacionales es la localización y sus características respecto al espacio producido circundante, hace referencia ineludiblemente a tomar en cuenta el suelo donde se producen las viviendas y que presenta precios desiguales en el espacio. En este sentido, para Jaramillo (2009) la renta de localización es importante en el marco urbano en tanto la producción de vivienda requiere “la dotación de algunos valores de uso infraestructurales” que frecuentemente “se dan bajo la forma de redes, y esto les imprime una lógica espacial peculiar”, pudiendo significar costos diversos en el suministro de estos elementos; con lo que se afecta al precio y la localización de la vivienda en tanto el suelo forma parte de los costos de la misma. Adicionalmente, de acuerdo con Schteingart y Evans (1978), la producción de suelo apropiado para la vivienda, que es también producción de espacio, requiere de un gran número de procesos y de la intervención de diferentes agentes, tanto estatales como privados. No obstante, como se ha advertido para el caso de la autoproducción de vivienda y dadas sus características, esta producción de suelo puede no llevarse a cabo siempre o puede alcanzar niveles bastante precarios o limitados de producción por su forma productiva y las técnicas asociadas.

### **1.5.El Estado, política de vivienda, desigualdad socioespacial y división social del espacio residencial**

En la sección precedente se plantearon algunos elementos teóricos sobre la vivienda, su funcionalidad sobre la reproducción desigual de la fuerza de trabajo y también sobre cómo cuando ésta es producida como mercancía favorece procesos de reproducción y acumulación de capital, por lo que se ha trazado que una diversidad de agentes participan según sus formas productivas y características asociadas que materializan o producen espacios con desiguales propiedades tanto de la vivienda como para la reproducción de la fuerza de trabajo. Conviene ahora retomar algunas reflexiones sobre un “agente” o “factor” particular que participa en la producción de desigualdad socioespacial en general y en la división social del espacio residencial en particular: el Estado.

Desde el concepto de división social del espacio, Duhau y Schteingart tienen algunas referencias directas sobre cómo el Estado influye en la producción y reproducción de la división social del espacio<sup>50</sup>. Así, Duhau (2013) plantea que el Estado genera usos habitacionales con características particulares de tipologías de vivienda, que pueden ser interpretados en términos de las formas productivas (Pradilla, 1987), técnicas productivas en sentido restringido (Santos, 1990 y 2000) y propiedades espaciales (Smith, 2006), en localizaciones específicas; también afirma que no sólo el mercado inmobiliario residencial produce la división social del espacio residencial, sino que las políticas contribuyen a producir o reproducir este tipo de desigualdad socioespacial, por ejemplo, en el caso de las políticas de vivienda dirigidas a grupos de bajos ingresos que se construyen en suelo periférico barato. Adicionalmente comenta sobre la influencia de la zonificación urbana y de usos de suelo y de la regulación de la producción de espacios habitacionales sobre este tipo de desigualdad socioespacial (como técnicas en sentido amplio según Santos, 2000). Por su parte, Schteingart (2001) advierte que existe una diversidad de instituciones públicas que producen el espacio urbano relacionado con la división social del espacio que van más allá de las orientadas a su planificación, algunas de las cuales se dedican a regular, otras se

---

<sup>50</sup> Si bien en el abordaje de la división social del espacio las referencias explícitas sobre el Estado son relativamente pocas y se enuncian sin mayor profundidad, en otros trabajos los autores esbozan otros argumentos con mayor poder teórico. Algunos de estos últimos planteamientos se irán incorporando en lo sucesivo.

dedican a la producción directa de vialidades, introducción de redes de servicio, producción de viviendas para sectores obreros y clases populares en las periferias, e incluso por medio de las políticas de regularización de tenencia de la tierra, entre otras. La autora plantea que en conjunto todas estas acciones o funciones desde el Estado “parece[n] reproducir un «orden urbano» planteado y legitimado por los ordenamientos urbanísticos y un «desorden», (la urbanización popular) cuya legitimación queda al arbitrio de la burocracia” (págs. 25-26). Asimismo, Schteingart (2010) afirma que las políticas de Estado desde diferentes sectores, incluyendo a la vivienda o servicios, entre otros, influyen sobre la distribución espacial de los diferentes grupos sociales, donde cada vez hay más control de las acciones habitacionales por parte del sector inmobiliario en el que el papel del Estado disminuye. Esto sucede precisamente a partir del abandono del periodo previo al neoliberalismo, cuando el Estado era un actor central alrededor de la vivienda, sustentado en un amplio consenso social (Imilan, Olivera, & Beswick, 2016). Por otra parte, Rubalcava y Schteingart (2012) expresan que en el estudio de la división social del espacio se debe enfatizar el contenido social y las relaciones sociales que subyacen en este proceso, superando los rasgos más aparentes o evidentes; y reconocer que la localización de los diversos grupos sociales dentro del espacio urbano es el resultado de la interacción entre estructura social y los procesos de producción del espacio urbano<sup>51</sup>.

Como se aprecia, ambos autores atribuyen al Estado y las políticas públicas, sobre todo las políticas de vivienda orientadas hacia sectores sociales de menores ingresos y a las políticas urbanas que tienen que ver directamente con el espacio construido o producido, un papel relevante que afecta sobre la división social del espacio. La incorporación del Estado alrededor de la producción del espacio urbano más allá de la vivienda es un aporte sustantivo en el análisis de la división social del espacio residencial que debe profundizarse a la luz de la distribución social del espacio socialmente producido en el marco de las relaciones sociales capitalistas. En este sentido, Castells (1976) afirma que al considerar la vivienda también es necesario tomar en cuenta el equipamiento asociado a los servicios urbanos. Esta concepción sobre la vivienda incorpora los servicios necesarios para dar

---

<sup>51</sup> Las autoras también reconocen que las preferencias y recursos de las familias también forman parte de las causas de esta localización diferenciada. Sin embargo, como se ha sostenido a lo largo del abordaje de la desigualdad social y socioespacial, que eso sería así sólo para una proporción relativamente pequeña de la población, pues la generalidad de familias tendría constreñidas sus preferencias y posibilidades, debido a su posición de clase.

funcionalidad a la vivienda para que pueda cumplir adecuadamente con su función en la reproducción de la fuerza de trabajo y estaría haciendo referencia a las posibles intervenciones del Estado a partir de políticas públicas a los que se refieren Duhau (2003 y 2013) y Schteingart (2001 y 2010), que también pueden definirse en términos de hábitat. Al respecto, Jaramillo (2009) advierte que la producción de espacios urbanos afectan el precio del suelo, de tal forma que la localización del suelo se asocia a la dotación de otros valores de uso infraestructurales, mismos que representan una inversión generalmente asumida por las instancias estatales; y que la calidad de estos valores de uso incrementan o reducen la renta de la tierra y por lo tanto, aumentan o disminuyen los costos productivos de la vivienda y de cualquier otro espacio. Esto condicionaría la localización desigual de las diversas clases sociales en el espacio urbano o metropolitano. Adicionalmente, Pradilla (1984) acota que infraestructuras como carreteras o equipamientos como escuelas o las zonas verdes son producidas como mercancías cuyo valor depende de su producción y cuyo precio es realizado por el Estado cuando este compra estos espacios producidos; y que sucede lo mismo con los servicios que el mismo Estado produce o controla, aunque sus precios estén subsidiados ya sea para favorecer a los capitalistas o para contener posibles descontentos por parte de las clases sociales subalternas en tanto son parte del salario indirecto presentado en forma de “bien-salario” (pág. 284). En todo caso, se debe considerar que la producción del espacio urbano más allá de la vivienda afecta los precios del suelo, es decir, afecta al mercado inmobiliario en conjunto y que dicha producción que se enmarca en las relaciones sociales capitalistas favorecería a la reproducción y acumulación de capital, en las que subyacen las relaciones de clase.

No obstante, en el abordaje sobre el papel que tiene el Estado en la división social del espacio presentada por Duhau y Schteingart quedan por fuera por lo menos dos elementos esenciales que deben ser integrados, aun cuando Rubalcava y Schteingart (2012) afirman que se deben superar los rasgos más aparentes o evidentes en su abordaje: a) cómo la vivienda como proceso favorece a los procesos de valorización de capital privado, es decir, cómo desde el Estado se favorece a la reproducción y acumulación de capital; y b) cómo incide el Estado en la regulación sobre la relación capital-trabajo en la matriz productiva como factor determinante de la desigualdad en la relación de oferta y demanda de la vivienda. Esto requiere de un análisis de las condiciones de explotación de la fuerza



de trabajo que es el marco general en el que se desenvuelven las relaciones mercantiles en la segunda esfera de distribución social. En ambos casos, de lo que se trata es de incorporar en la discusión la relevancia que tiene el Estado en la vivienda y en la producción de la división social del espacio residencial, de discutir su relevancia frente a los argumentos de un Estado débil, cuando en realidad tanto las relaciones de explotación y las mercantiles están legalmente constituidas, normadas por el Estado. Se trata de identificar que el mercado requiere precisamente del Estado para realizarse y que esto tiene consecuencias socioespaciales inherentes.

Sobre lo primero, cuando se abordó con mayor profundidad teórica a la vivienda como proceso, se estableció que hay una diversidad de agentes que participan a su alrededor según las formas productivas (Pradilla, 1987) o las estructuras de aprovisionamiento (Ball, 1986) que se encuentran estrechamente vinculadas, pero apenas se hizo mención al Estado. En este sentido, diversos autores han reflexionado sobre algunas características de la política de vivienda en los Estados latinoamericanos que son relevantes: para Castells (1974) la política de intervención estatal en el ámbito de la vivienda puede favorecer, al igual que otras políticas, los mecanismos de acumulación de las fracciones hegemónicas del capital. De acuerdo con Sánchez (1974) la toma de decisiones respecto a la política de vivienda se ve influenciada por los grupos de interés alrededor de las actividades estatales. Por su parte, Schteingart (1982) considera que en el análisis de los procesos de producción y circulación de la política de vivienda se deben considerar los agentes que intervienen en el sector y en las relaciones sociales que lo organizan, a partir de las relaciones de clase. Finalmente, Pradilla (1987) advierte que la composición del bloque de poder y la fracción de clase hegemónica en el Estado son determinantes en la política de vivienda; aspecto que se vincula con las exigencias de reproducción del capital involucrado en el proceso. Asimismo considera que las políticas de vivienda estatales se determinan en cada coyuntura histórica, entre otros aspectos, por “las exigencias concretas del proceso de reproducción de capital y su correlato, las de la fuerza de trabajo en su conjunto” (pág. 103). Los planteamientos de estos autores son relevantes debido a que identifican relaciones e intereses de clase que se inscriben dentro de las políticas estatales de vivienda, con lo que se desdibuja la noción de neutralidad de las

mismas, sobre todo cuando las intervenciones al respecto llevan implícitos diversos mecanismos de valorización de capital.

Por otra parte, de acuerdo con Lungo (1977), quien recupera los planteamientos de Lokjine, incluso la política de vivienda para sectores sociales de ingresos bajos es parte de los procesos funcionales para el mantenimiento del proceso de acumulación de capital, que se inscribe junto con otros procesos de construcción y readecuación de los elementos físicos, donde interviene el sector público y otros agentes del ámbito privado. También, Núñez et al. (1982), afirman que el Estado ha brindado apoyo a la producción de vivienda por parte del capital privado desde dos frentes. El primero ha sido la financiación de la demanda, y el segundo el apoyo a las empresas constructoras. Sobre la vivienda social, en concreto, los autores consideran que la intervención estatal ha consistido en incrementar la oferta, dirigida principalmente a sectores de ingresos medios, favoreciendo el desarrollo capitalista en el sector de la construcción y los intereses inmobiliarios; razón por la que no se ha resuelto la necesidad de la sociedad en su conjunto, es decir, se utiliza el adjetivo de vivienda social para una vivienda que se dirige hacia la demanda solvente. La pertinencia de las consideraciones de estos autores radica en la identificación de una segmentación de la política estatal de vivienda según clases sociales y localización que se mantienen dentro de los procesos de reproducción y acumulación de capital.

Una noción bastante general de política estatal de vivienda podría retomarse de los planteamientos de Schteingart y Broide (1974), para quienes ésta es un conjunto de intervenciones, en alguna medida concertadas por parte del Estado, que se dirigen a la producción, distribución y uso de los servicios habitacionales (pág. 236). No obstante, es Pradilla (1987) quien ha elaborado una definición de política estatal de vivienda que parece integrar de mejor forma la intervención del Estado y de otros agentes sociales más allá de las instituciones estatales o de gobierno:

Cuando hablamos de Políticas de vivienda del Estado, nos referimos al conjunto complejo de intervenciones de las diferentes ramas (ejecutivo, legislativo, judicial, fuerzas armadas), instituciones (ministerios, institutos descentralizados, oficinas, etc.) y agentes sociales (burocracia estatal, dirigentes políticos, etc.) que constituyen el Estado, sobre los diferentes elementos y procesos que forman parte del proceso de producción, intercambio, distribución y consumo de la vivienda, y los agentes sociales, estructurados en clases y fracciones de clase que en él participan.

Este concepto va, pues, mucho más allá de lo que tradicionalmente se suele incluir dentro de los “planes o programas de vivienda” [... va] más allá del marco restringido de funcionamiento del aparato estatal (Pradilla, 1987, pág. 101).

Esta definición amplia de política estatal de vivienda tiene la ventaja de incorporar una visión más acabada de la misma, que se inscribe en las relaciones sociales en su totalidad, incorporando los agentes sociales, estructurados en clases y fracciones de clase que están más allá del marco restringido del aparato estatal. Este abordaje es mucho más próximo a la noción de producción social del espacio geográfico como totalidad (Smith, 2006).

Se advierte de lo expuesto que la producción de vivienda desde la política estatal y la producción de otros espacios urbanos son funcionales a la reproducción y acumulación de capital como característica inherente al Estado que influyen sobre la desigualdad socioespacial. Lo mismo sucede con la regulación de la fuerza de trabajo. Ambas funciones son inherentes del Estado capitalista. Sin embargo, es imprescindible identificar las continuidades y/o transformaciones del Estado en términos generales, pues el Estado no es una “entidad” o “factor” ahistórico que sigue una linealidad, no está libre de conflictividad y contradicciones, tampoco es un estado “plano” sino que tiene una espacialidad también socialmente producida y cambiante. Todos estos aspectos tienen efectos sobre la sociedad en su conjunto y, por lo tanto, en la producción de desigualdad socioespacial y en la producción de la división social del espacio residencial. Es por esta razón que en el siguiente apartado se incorporan elementos de análisis teórico sobre el Estado que conviene considerar tanto a nivel general como en lo específico sobre la vivienda y la división social del espacio residencial.

## **Parte II. Estado, reproducción y acumulación de capital, y reproducción de fuerza de trabajo**

### **Introducción**

Muchas de las reflexiones sobre la problemática de la vivienda han partido de un marco teórico mucho más amplio aplicado a la generalidad de problemas sociales en el que el papel del Estado cumple con la doble función de participar en la reproducción y acumulación de capital y en la reproducción de la fuerza de trabajo; aspectos que son inherentes al modo de producción capitalista pero a su vez son contradictorios y fuente de conflictividad social. Si bien este planteamiento general continúa teniendo vigencia, la forma en que se han desarrollado estos procesos en el capitalismo ha variado históricamente. Hay un consenso respecto a que durante el siglo XX, el Estado ha variado en su forma de intervenir en los asuntos económicos, políticos, sociales y culturales en dos ocasiones. Las primeras décadas del siglo XX (que mantienen la inercia del siglo XIX) fueron marcadas por la consolidación del liberalismo económico apoyado por la consolidación de los Estados nacionales. Posteriormente, con la crisis mundial por la sobreacumulación de capital de 1929 se hizo evidente que la libertad irrestricta del capital era nociva para la economía y el bienestar social y por esta razón el Estado comenzó a intervenir como regulador del desarrollo económico y como agente fundamental en la redistribución social en función del bienestar social; todo ello inscrito en un modelo de acumulación sustentado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones. Finalmente, a partir de la década de 1970 el papel del Estado es cuestionado por no resolver los problemas sociales: se le tacha de ineficiente, clientelar, corrupto, entre otras epítetos; y se regresa a un esquema de liberalización de la economía, razón por la que desde entonces y hasta nuestros días se habla de un periodo de capitalismo neoliberal. Interesa en las siguientes líneas profundizar sobre las consideraciones sobre el papel del Estado y su transformación en los últimos dos periodos mencionados, así como entender su carácter como totalidad social que integra a la sociedad política y la sociedad civil, como parte de la construcción de un consenso que no favorece de forma equitativa a las diferentes clases sociales, sino que responde a proyectos hegemónicos de las clases dominantes.

## **1.6.El antecedente del Estado planificador del desarrollo y la redistribución social**

### **1.6.1. La redistribución y sus límites**

Diversos autores latinoamericanistas han considerado que en el papel funcional del Estado para la reproducción y acumulación de capital y para la reproducción de la fuerza de trabajo, en el marco del Estado como agente del desarrollo económico y de la redistribución social, se ha favorecido el interés de las clases dominantes en detrimento de la reproducción de la fuerza de trabajo. Castells (1974) acota que en la reproducción de la fuerza de trabajo, donde el Estado es determinante, existe por un lado la lógica del proceso productivo y la acumulación de capital, y por el otro la de las “exigencias sociales generales”, mismas que pueden provenir de las clases dominadas o dominantes, pero prevalecen las exigencias de estas segundas. Schteingart y Broide (1974), influidas por el pensamiento de Castells, advierten que el Estado expresa los intereses de las clases dominantes y por lo tanto favorecen al desarrollo capitalista, pero que al mismo tiempo éste debe invertir directa o indirectamente en la oferta de bienes y servicios orientados hacia las clases sociales cuyos ingresos no alcanzan para obtenerlos en el mercado privado y que no son rentables para el sector privado; es decir, favorece la reproducción de la fuerza de trabajo al brindar acceso a bienes y servicios. Otra interpretación es la de Balibar (2013), para quien el Estado mediaba la solidaridad social cimentando su acción sobre un “mecanismo de solidaridad universal a escala del cuerpo político” desde la participación de la fuerza de trabajo en el mercado laboral formal por medio del cual se accedía a los derechos sociales (pág. 81). Al respecto, Duménil y Lévy (2008) acotan que el Estado actuó en favor del poder adquisitivo para una parte considerable de asalariados, por medio de la implementación de sistemas de seguridad social, políticas favorables de empleo, entre otras. Este proceso ha sido comprendido por Da Costa (2008) como la realización de medidas de redistribución planificada.

No obstante, pese a la funcionalidad del Estado en la reproducción de la fuerza de trabajo, en términos generales, Vellinga (1997) resume que Latinoamérica ha compartido una característica historia en sus Estados, desde su nacimiento hasta la actualidad, que radica en su estructura de funcionamiento basado en una “cultura aristocrática” que enfatiza la distancia social, la autoridad absoluta, la jerarquía, la arbitrariedad y el carácter

discrecional en la toma de decisiones, aspecto que relaciona con un legado histórico de patrimonialismo en el que se introdujeron al Estado intereses particularistas que combinaron a grupos de interés o clases sociales que tomaron el control de los Estados y los gobiernos.

Como se evidencia, el papel del Estado en la reproducción de la fuerza de trabajo ha estado subordinada a los intereses de la reproducción y acumulación de capital; y básicamente se ha limitado en términos de la redistribución social, es decir, en la segunda esfera de distribución y sin considerar modificaciones profundas en la matriz productiva donde se lleva a cabo la relación de explotación y apropiación del excedente (Pérez Sáinz, 2014; Wright, 2015). En este sentido, el Estado actuaría en la primera esfera distributiva regulando y favoreciendo mayores proporciones de acumulación de capital para los sectores empresariales privados por sobre los ingresos laborales. Asimismo, es importante reconocer que algunos autores han identificado que este proceso redistributivo ha sido limitado al dirigirse en su mayoría hacia la fuerza de trabajo formalizada (Duménil y Lévy, 2008; Balibar, 2013). Esta última consideración no es irrelevante, pues en el subcontinente latinoamericano las proporciones alcanzadas por la informalidad en el mercado laboral han sido y son considerables; lo que implica que las clases populares que se articularon a las relaciones sociales capitalistas por medio de la subsunción indirecta de su trabajo al capital estuvieron fuera de las relaciones de “solidaridad social”, fuera de los esquemas redistributivos del Estado y tuvieron que garantizar por sí mismos, en el nivel de la subsistencia, su auto reproducción como fuerza de trabajo.

### **1.6.2. El carácter conflictivo y de clase del Estado**

A pesar de que en general se ha planteado que la reproducción de la fuerza de trabajo ha estado subordinada por mediación del Estado para favorecer los procesos de reproducción y acumulación de capital; diversos autores han sido capaces de identificar que este proceso no ha sido ajeno a la conflictividad entre las diversas clases o fracciones de clase insertas en las instituciones estatales. Esto es así debido a que las clases dominantes o fracciones de clase buscan maximizar sus ganancias generalmente a partir de priorizar la reproducción de ciertos capitales por sobre otros –productivos, comerciales o financieros–; proceso que

podría favorecer más a ciertas clases y capitales respecto a sus pares afincados en otros capitales. Lungo (1980) advierte el carácter conflictivo del Estado en tanto su función de “ordenar las contradicciones secundarias entre las clases y fracciones de clase dominantes” (pág. 16). Esta característica del Estado es inherente al capitalismo más allá del subcontinente. Por ello Harvey (2004) sostiene que para el modo de producción capitalista es preferente un Estado que cuente con marcos de regulación que puedan atenuar conflictos de clase y ejercer arbitraje entre las diferentes fracciones de capital. Desde el punto de vista espacial, en lo referente al desarrollo urbano, Lungo (1977) hace explícito que las estrategias de desarrollo de ciertas fracciones de clase no coinciden necesariamente con las de otras, por lo que dentro de la burguesía existe conflictividad; y es el Estado el encargado de regular las contradicciones que surgen a partir de esto por medio de ciertas políticas urbanas. Esta consideración sobre el desarrollo urbano hace alusión a la producción social del espacio en función de las diversas fracciones de clase que, en el marco de las relaciones sociales capitalistas, darían como resultado procesos de desigualdad económica y social en el espacio.

Finalmente, cabe destacar a grandes rasgos el carácter espacial de la reproducción y acumulación de capital y su relación con la reproducción de la fuerza de trabajo. De acuerdo con Coraggio (1997) estos procesos durante este periodo se caracterizaron bajo un proyecto de acumulación sustentado en la producción nacional que fuera a su vez consumido al interior de las fronteras nacionales, es decir, en un Estado “hacia y desde adentro” en términos de las estrategias de acumulación y desarrollo favorables para las clases dominantes. Este periodo es el de un capitalismo basado en la acumulación a partir de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).

### **1.7.Las transformaciones del Estado en el contexto de globalización y neoliberalismo**

De acuerdo con Harvey (2004), la organización del Estado y sus leyes ha sido garantía para las instituciones mercantiles, estableciendo marcos regulatorios que ejercen arbitraje entre diferentes fracciones de capital; pero los procesos de acumulación de capital dependen de cómo y por quiénes se constituyen los Estados. En este sentido, es pertinente destacar algunas transformaciones del Estado y de su composición que entran en vigencia en el

marco de la intensificación de la globalización y la implementación del neoliberalismo que afectan directamente los procesos de acumulación y reproducción de capital y de reproducción de la fuerza de trabajo.

### **1.7.1. Sobre la reproducción y acumulación de capital.**

La primera transformación sobre los procesos de reproducción y acumulación de capital tienen que ver con la incorporación subordinada de los Estados a las relaciones globales y neoliberales capitalistas que han forzado el reacomodo de las normas y los gobiernos para facilitar la movilidad del capital. En este sentido, Marcuse (2001) afirma que en el nuevo periodo los Estados han abdicado su poder a poderosas instancias supranacionales, cediendo parte de su soberanía, en tanto es la escala supranacional desde donde se establecen los nuevos lineamientos para el control de los procesos políticos, económicos y sociales al interior de las fronteras nacionales. Sassen (2013) coincide al respecto, afirmando que la incorporación en el sistema económico y global ha implicado de forma concreta la adecuación o creación de medidas legislativas, decretos ejecutivos y resoluciones judiciales que ha permitido la penetración de empresas extranjeras en los territorios nacionales que, con excepción de las potencias estatales económicas, se han subordinado al creciente poder de instancias como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Pero al igual que en el caso de las relaciones de mercado (oferta y demanda) como aspecto fenomenológico, conviene considerar las relaciones de clase y las transformaciones de estas que subyacen en el cambio del papel del Estado durante este periodo. En un primer nivel, se evidencia una mayor participación e imbricación del sector privado y sus intereses particulares en estas transformaciones del Estado o en la creación o construcción de nuevas normativas. Así, Harvey (2005) acota que el Estado Neoliberal ha permitido de forma más expedita que las empresas y corporaciones participen en la redacción de las leyes nacionales, así como en la determinación de políticas públicas y marcos regulatorios; introduciendo intereses empresariales en el ejercicio estatal, tornando cada vez más porosa la frontera entre el poder corporativo y el Estado. Asimismo, advierte sobre las distorsiones sobre el ejercicio del sistema judicial para favorecer privilegios de clase, de quienes



ostentan el poder económico. Al respecto, Marcuse (2001) argumenta que lo que priva en la representación de los diferentes Estados ante poderosas relaciones supranacionales son los intereses de las clases dominantes nacionales y de estas instancias, de tal forma que las negociaciones internacionales son espacios en los que las clases dominantes llegan a acuerdos en función de sus intereses particulares. En este sentido, Coraggio (1997) afirma que en el nuevo contexto se pone en práctica una “irrestricada seguridad jurídica y política a los derechos de la propiedad del capital” en la búsqueda de ventajas para los capitales globales privados (pág. 3); a la vez que considera que ya no es conveniente hablar de burguesías nacionales o extranjeras o de sus respectivos capitales, sino que se vuelve más relevante una posible confluencia entre intereses de fracciones de capital particulares en el largo plazo; y que en el caso de los países latinoamericanos, existen fracciones de capital que se alinean de forma subordinada con capitales especulativos o comerciales globales (pág. 4).

Haciendo un mayor énfasis en la transformación del contenido de clase del Estado, para Duménil y Lévy (2008) el Estado ha sufrido una metamorfosis en su composición clasista de tal forma se ha posicionado la clase financiera como dominante y, por lo tanto, al capital financiero. Los autores acotan que el neoliberalismo consiste en un nuevo orden social, en una nueva etapa del capitalismo cuyo principal rasgo es el reforzamiento del poder y de la ganancia de la clase capitalista que se expresa en “cuadros institucionales” alrededor de las finanzas, mismas que engloban la parte superior de la clase capitalista y sus instituciones financieras. Estos cuadros institucionales son empleados asalariados con funciones directivas con altos niveles de cualificación que representan un conjunto de mandos que intervienen tanto en las instancias económicas públicas como en las empresas privadas. Los autores consideran que el neoliberalismo se enmarca en la separación de la propiedad de los medios de producción y de la gestión sobre los mismos, donde la clase capitalista dominante –financiadores y empresarios– transfieren a los asalariados cuadros institucionales las funciones de gestión del proceso de producción, entendido como el proceso de valoración y circulación de capital. De esta forma, la economía contemporánea, la neoliberal, es el capitalismo de los financiadores y de gestores asalariados<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Cabe destacar que desde la corriente sociológica y marxista contemporánea sobre las clases sociales, es de gran relevancia esta separación entre el capitalista y el dirigente. En este sentido, Díaz Castellanos (2012) advierte que si bien el director o manager de una empresa es jurídicamente sólo un empleado, en realidad

En otro nivel de análisis, la transformación del Estado funcional a los procesos de acumulación y reproducción de capital en el neoliberalismo se ha traducido entre otros aspectos, según Harvey (2013), en la privatización del excedente socialmente producido gracias a los nuevos sistemas gubernamentales que integran los intereses empresariales y favorecen a las clases altas y al gran capital. Al respecto, según Aguilar (1993), las formas de privatización son diversas, dentro de las que se encuentran la liberalización de empresas públicas para que el mercado regule precios y cantidades; privatización de la producción o prestación de servicios controlados por organismos públicos; privatización del consumo de bienes y servicios de programas de acción social o de aprovisionamiento de servicios básicos a partir de subsidios; y por medio del desposeimiento, desestatización o desnacionalización que incluye la venta de acciones en el mercado de valores, licitaciones de los activos del Estado.

Los planteamientos sobre la transformación del Estado para la reproducción y acumulación de capital en tanto el reacomodo de los gobiernos y de las leyes o normas nacionales que se subordinan a poderosas instancias supranacionales y a los intereses de clases dominantes en la escala global y que se afinan más sobre el sistema financiero requiere de algunas precisiones. La primera de ellas es que este proceso no sucede como una imposición total “de afuera hacia adentro”. Petras (2002) advierte que en los Estados del tercer mundo ha ascendido una nueva clase capitalista transnacional que se conforma por altos funcionarios políticos ligados a circuitos financieros transnacionales que también participan de forma activa en los mercados de exportación y comparten el programa neoliberal de los poderes imperiales, privilegiando a estos últimos en el marco de lo que denomina una recolonización del tercer mundo, llevada a cabo voluntariamente gracias a la influencia de esta nueva clase capitalista transnacional y su enquistamiento en el Estado. Esta última afirmación de Petras permite identificar la agencia o voluntad de las clases dominantes nacionales que participan en el Estado en su incorporación a la dinámica capitalista global, a pesar de que esta se encuentre subordinada, por lo menos en el caso de los países periféricos. Es por esta razón que cobra relevancia el planteamiento de Harvey

---

controla el proceso productivo (Dahrendorf, 1974; citado por Díaz Castellanos, 2012, pág. 9). En este sentido, se aboca al desarrollo teórico de Wright, quien establece que “los gerentes y supervisores son quienes ejercen el control por delegación del propietario de los medios de producción [...] y se distinguen de los trabajadores porque ellos son partícipes de la distribución del excedente económico” (Díaz, 2012, pág. 10).

(2004) respecto a la importancia de reconocer cómo y por quiénes se constituyen los Estados.

Una segunda precisión se inscribe en el debate sobre la *globalización* y su noción o idea del fin de las fronteras y de la invalidez del análisis del papel de los Estados ante una aparente *movilidad de capital sin fronteras*. Santos (1990) afirma que el Estado debe hacer frente a las fuerzas externas enfrentándose a las presiones de las sociedades nacionales, de tal forma que “la reorganización de un sub-espacio bajo la influencia de fuerzas extranjeras siempre depende del papel que el Estado desempeña” (pág. 200). En un trabajo posterior, Santos (2004) considera que la normatividad que se aplica al interior de los Estados es efectivamente una normatividad nacional, aunque esta sea impulsada desde el exterior, de tal forma que instituciones supranacionales y grandes empresas puedan canalizar su voluntad política y económica por medio de las regulaciones nacionales; traducándose esto en la cesión de cierta soberanía a partir de la inserción global de los Estados (similar a lo que plantea Marcuse, 2000) que les convierte en Estados flexibles. Es en este sentido que el papel de los Estados sigue siendo fundamental para el modo de producción capitalista: estos facilitan y legalizan las posibilidades de movilidad de capital para su reproducción y acumulación en favor de intereses de clases dominantes y sus fracciones en las escalas nacionales o locales y supranacionales. Es por esta misma razón que para Petras (2007), el Estado en realidad no des-regula, se reduce o se retira en el nuevo contexto neoliberal, sino que establece nuevas regulaciones que permiten a las grandes corporaciones multinacionales contar con los instrumentos financieros para extraer beneficios, rentas, derechos y ganancias que son transferidas a multimillonarios de los centros imperiales y de las capitales colonizadas del mundo. El autor ha definido la actual configuración del Estado neoliberal como una vuelta a una forma de Estado “pre-nacional” a partir de la dominación extranjera de enclaves de exportación, que se dio antes de la implementación de las políticas económicas keynesianas caracterizadas por un Estado robusto en términos institucionales y económicos.

La tercera precisión radica en que el conjunto de transformaciones no pueden suponerse exentas de antagonismo, sino que deben ser comprendidas como resultante histórica de las relaciones sociales y de clase siempre conflictivas. En este sentido, Brenner (2004) afirma que el Estado en ningún momento sirve o actúa como un colectivo capitalista

ideal, pues siempre existirían los conflictos entre las fracciones de clase dominante que resultan de la competencia y la búsqueda de mayores beneficios. El autor plantea que el Estado no se traduce de forma automática y lineal en un marco coherente y perfectamente articulado, en tanto el accionar del poder estatal por parte de la clase dominante es producto de luchas sociopolíticas que se dan en su interior a través del devenir histórico. Esto quiere decir que el Estado no apoya o facilita los mismos mecanismos y condiciones a todas las fracciones de clase dominante en tanto ejes de acumulación donde se afincan sus actividades; mientras que, por otro lado, su función en la reproducción de la fuerza de trabajo implica no dejar absolutamente todo en manos del mercado y la rentabilidad, como es el espíritu general del capitalismo; aunque la estrategia estatal sería una articulación más estrecha para la reproducción de la fuerza de trabajo que se caracterizaría por facilitar los procesos de reproducción y acumulación de capital privado y servir como garante de las inversiones privadas.

### **1.7.2. Sobre la reproducción de la fuerza de trabajo**

De forma coincidente con Santos (2004) y Petras (2007), Duménil y Lévy (2008) plantean que el Estado no se ha diluido ni se ha debilitado, sino que ha reconfigurado sus compromisos, transitando de uno keynesiano a otro neoliberal que desatiende algunas funciones de protección social. Si se considera que el Estado tuvo límites en la redistribución, como se planteó previamente, el abandono de la pretensión de universalización de derechos en el contexto neoliberal representa un retroceso a las conquistas sociales históricas de la clase trabajadora en general. En este sentido, la transformación del Estado sobre la reproducción de la fuerza de trabajo es la otra cara de la moneda respecto a las transformaciones que facilitan la reproducción y acumulación de capital recién comentadas. De acuerdo con Vellinga (1997), el ajuste estructural derivado de la implementación del nuevo modelo económico ha decantado en la producción de ganadores y perdedores<sup>53</sup>: “la privatización de servicios públicos y los «recortes» en

---

<sup>53</sup> En este sentido hay consistencia con el análisis relacional de clase, sobre todo en el de inspiración marxista en el que las relaciones sociales clasistas son similares a un juego de suma cero, es decir, donde el triunfo de uno representa la derrota del otro. En este caso, el resultado de la pérdida para los trabajadores es justamente la ganancia para los sectores y clases sociales empresariales capitalistas.

subsidios, servicios sociales y de bienestar tienden a empeorar la distribución del ingreso, ya sesgada en perjuicio de las familias de ingresos bajos y medios” (pág. 32) es decir, los perdedores son las clases trabajadoras que ven cómo se erosiona parte del *salario indirecto* o *salario diferido*<sup>54</sup> conquistado históricamente que administraba el Estado y que servía para brindar bienes servicios públicos a partir de la segunda esfera de distribución a la que alude Pérez Sáinz (2014). Muchas veces el discurso ideológico liberal o neoliberal plantea que el Estado es derrochador y que “regala” estos servicios, con lo que ocultan que es parte del salario indirecto funcional para la reproducción de la fuerza de trabajo indispensable para los procesos de acumulación de capital. A estos discursos se suman los planteados previamente enunciados por parte de neoliberales y funcionalistas de la desigualdad social que establecían que al procurar igualar condiciones sociales fuera del mercado se estaría haciendo un daño a la sociedad en conjunto (Crompton, 2013). Es por esto que para Coraggio (1997) esta transformación estatal consiste en el *dominio del capital sobre la sociedad*. En la misma línea de argumentación, Astarita (2010) afirma que el valor de la fuerza de trabajo ha sido reducido al mínimo necesario para su manutención y para la producción de la descendencia (Astarita, 2010), pero se estaría hablando en términos de una manutención que quedaría en lo biológico y no en las condiciones sociales medias de desarrollo.

Muchos de los procesos de privatización mencionados por Aguilar (1993) han generado desempleo público; pero no solamente eso, sino que Pérez Sáinz, Andrade-Eekhoff y Bastos (2004) afirma que entre otras transformaciones en el Estado se ha producido la desregulación laboral, denominada también como flexibilización de los mercados laborales y que traen consigo inseguridad laboral. Según Silveira (2004), estos procesos han sido parte de una estrategia conjunta entre sectores empresariales y el Estado, operen estos o no, bajo relaciones de cooperación o de conflicto. Asimismo, según Petras (2002) lo anterior ha derivado en la concentración del poder en manos de los patronos. A partir de estas consideraciones, se puede argumentar que la reducción misma del trabajo en

---

<sup>54</sup> Pradilla (1984) retoma a Preteceille para argumentar que los gastos en educación, salud, recreación, entre otros servicios asociados a la intervención estatal funcional a la reproducción de la fuerza de trabajo son un salario *indirecto* que es *mediado* por el Estado; de tal forma que estos forman parte del salario del obrero y no de la plusvalía. Otra forma de interpretarlo según el autor es como *salario diferido*, siguiendo a De Brunhoff. Y más adelante agrega “las luchas de la clase obrera lo han obligado [al Estado] a hacerlo, buscando su financiamiento a través de las deducciones indirectas sobre los salarios, o los adelantos de capital variable hechos por la burguesía para tales fines” (págs. 284-285).

el sector público afectaría negativamente al mercado de trabajo en su conjunto al reducir los espacios laborales en el sector público que se ha caracterizado por contar con mejores condiciones para los trabajadores respecto al sector privado, lanzándoles a este segundo bajo condiciones precarizadas; en segundo lugar, la desregulación implicaría una precarización de las condiciones del empleo para una proporción sustantiva de trabajadores en el sector privado; y en tercer lugar; la masa de fuerza de trabajo incrustada laboralmente en el sector privado sería más débil que antes respecto a las arbitrariedades de la patronal, es decir, del capital.

Finalmente, Janoschka (2011), retomando a Harvey, acota que el neoliberalismo es una política estatal “inversa” en la que se presenta un incremento de impuestos sobre las personas que tienen menores ingresos a partir de los impuestos al valor agregado. A esto se sumaría todo tipo de exenciones o incentivos brindados a fracciones de clase dominante para facilitar sus negocios. Otro matiz de esta política inversa puede observarse también bajo la vista de Petras (2002), quien advierte que junto a los procesos de privatización enunciados previamente, el Estado ha creado mecanismos para la socialización de las deudas; a la vez que ha cambiado en esencia el concepto de propiedad, de tal forma que se ha convertido en propiedad privada lo que antes era propiedad pública o nacional; y ha reducido las barreras arancelarias que en el pasado protegían a los productores nacionales, ahora arruinados ante la competencia de las corporaciones, con excepción de las iniciativas empresariales más poderosas al interior de los Estados nacionales.

Los planteamientos brindados sobre las transformaciones en la reproducción de la fuerza de trabajo permiten identificar que el Estado, junto con sectores empresariales nacionales y supranacionales que representan a fracciones de capitales en las diversas escalas, ha afectado de manera negativa la esfera de circulación primaria al degradar las condiciones del trabajo y transformar el mercado laboral, y la secundaria al privatizar y/o mercantilizar servicios sociales a la vez que es esta misma esfera –la del consumo– en la que se apuntalaría como principal proveedora de los recursos con los que cuenta el Estado.

## 1.8. La relación Estado-espacio: relaciones escalares y espacialidad

Como se ha apuntado, el Estado cumple la doble función de favorecer los procesos de reproducción y acumulación de capital, así como de la fuerza de trabajo. No obstante, estas reflexiones en general no consideran la relación entre Estado y espacio, y tampoco que el Estado en sí mismo tiene una espacialidad social e históricamente producida. Ambos elementos son necesarios para identificar con mayor precisión cómo es que el Estado cumple con dichas funciones enunciadas.

El abordaje explícito y razonado de la relación entre el Estado y el espacio tiene su origen formal en los primeros estudios sobre Geografía Política. De acuerdo con Lacoste (1977), a finales del siglo XIX existen dos tipos de geografía, la primera es de origen antiguo, que llamada por el autor como *geografía de los estados mayores* y que se relaciona con un saber sintético y estratégico para las minorías dirigentes; y una segunda surgida en esa época que denomina como geografía de los profesores que oculta de forma inconsciente la importancia estratégica de los razonamientos espaciales. Sobre la geografía como saber estratégico, esta es un patrimonio de minorías militares, policíacas, políticas, administrativas o financieras. Para el autor, en el quehacer académico de los Estados que contaban con la enseñanza de disciplina desde finales del siglo XIX no se logra construir y desarrollar un cuerpo conceptual adecuado para aprehender racional y estratégicamente la *espacialidad diferencial*, que da cuenta de una “multiplicidad de representaciones a escalas muy diferentes que corresponden a toda una serie de prácticas e ideas” que surgen de las representaciones del espacio a partir de la vida cotidiana, de las configuraciones espaciales de diversas redes (administrativas, comerciales, empresariales, etc.) y de la geopolítica impuesta que esconden las relaciones sociales subyacentes; sino que se naturalizaron los fundamentos de la ideología nacional, ocultando los problemas políticos internos de las naciones. A partir de entonces se instaura el dominio de la geografía regional de carácter descriptivo –cuyo referente fundamental es Vidal de La Blache–, impidiendo la reflexión sobre los problemas de la espacialidad diferencial, así como la aprehensión de las características espaciales de las realidades económicas, sociales y políticas<sup>55</sup>. Al identificar

---

<sup>55</sup> A pesar de la crítica a la geografía regional de La Blache, Lacoste (2007) advierte que este geógrafo “mostró que los paisajes de una región son el *encabalgamiento*, a lo largo de la historia, de las influencias

la problemática de la espacialidad diferencial, Lacoste advierte sobre la necesidad de establecer una relación entre los niveles de análisis y los fenómenos sociales que se dan en diversas escalas geográficas, de tal forma que cada escala respondería a un nivel de análisis y a un nivel de conceptualización<sup>56</sup>. Es por ello que considera a las escalas geográficas como uno de los problemas epistemológicos primordiales en la geografía. El autor considera que en cada nivel de análisis se debe distinguir y definir las características estructurales. Los planteamientos de este autor son relevantes en tanto considera que la geografía como ciencia está vinculada profundamente con las estructuras del poder tanto por parte de firmas o empresas, así como de las instituciones que conforman al Estado, dentro de los que se destacan los cuerpos policiales y militares. En este sentido, la noción de poder que introduce Lacoste (1977) es coincidente, al menos parcialmente, con la propuesta de Raffestin (2011) y de Gramsci respecto a que este no se encuentra exclusivamente en el Estado, extendiéndose a otros agentes, donde es imprescindible identificar las entidades capitalistas privadas.

Posteriormente se ha desarrollado más el abordaje del poder estatal y político desde la geografía. Así es como a partir de una revisión minuciosa respecto al estudio del Estado y el espacio Brenner (2004) ha logrado sintetizar algunas de las críticas más significativas: la dirigida hacia el estado-centrismo analítico que se define por tres asunciones geográficas. La primera es la concepción estática del espacio como plataforma social, inmutable al cambio histórico; la segunda es considerar que todas las relaciones sociales se organizan exclusivamente al interior del territorio nacional, como si el espacio fuera un contenedor hermético; y la tercera radica en considerar que la escala nacional es ontológica a las relaciones sociales, es decir, que todas las relaciones sociales se organizan a escala nacional. Este autor advierte que el estado-centrismo no respondía a una concepción fantasiosa o a una proyección ideológica, pues proviene del tardío siglo XIX y de principios del siglo XX, periodo que se caracterizó por la emergencia de las ciencias sociales, al mismo tiempo que el rol del Estado intensifica la organización al interior de sus territorios, impulsando el desarrollo social al interior de sus fronteras, constituyendo marcos

---

humanas y los datos naturales”, dando un papel preponderante a la historia para dar explicación a la relación entre los seres humanos y lo físico (pág. 74).

<sup>56</sup> Esta afirmación del Lacoste (1977) es consistente con la diferencia que establece Schteingart (2010) sobre la diferencia que existe entre división social del espacio y sobre segregación urbana



regulatorios autárquicos (Polanyi, 1957; retomado por Brenner, 2004). En este sentido, la perspectiva estado-céntrica permeó las reflexiones sobre la relación entre el Estado y el territorio durante muchas décadas del siglo XX.

Reflexiones más recientes dentro de la geografía, contextualizadas en el periodo de desarrollo de la globalización e implementación del modelo neoliberal, han profundizado más sobre la relación entre el Estado y la geografía en tanto mediador de las relaciones entre lo supranacional y lo subnacional y sobre las relaciones entre las diversas escalas del espacio. Así, Santos (1990) acota que la política internacional surge como instrumento que transforma los espacios nacionales por medio del Estado, pues este es “el único intermediario posible entre el modo de producción a escala internacional y la sociedad nacional [...] Decide la apertura para la entrada de las innovaciones, de los capitales y de los hombres” (pág. 197); destacando esta relación de lo que se lleva a cabo entre escalas subnacionales y la supranacional, a la vez que advierte que las transformaciones territoriales al interior del espacio nacional no se derivan exclusivamente del accionar de un Estado nación aislado, sino que éste puede actuar también en conjunto con otras fuerzas supranacionales que podrían modificar la configuración espacial de las relaciones y las condiciones materiales de la sociedad; pero siempre con la medición estatal a partir de mecanismos legales de articulación entre lo nacional y lo supranacional. En este sentido, las argumentaciones sobre la debilidad del Estado o la pérdida de importancia que este pueda tener en el contexto de globalización y neoliberalismo pierden sentido.

Para Harvey (2004), el Estado, en el desarrollo histórico del capitalismo, tiene un largo recorrido como agente fundamental de la dinámica capitalista global, no obstante, advierte que “el poder político, el gobierno territorial y la administración se establecen en una gran variedad de escalas geográficas y constituyen un conjunto jerárquicamente ordenado de entornos políticamente estructurados” (pág. 83) que servirían de andamiaje para la acumulación de capital. Los planteamientos de Harvey (2004) concuerdan con la idea de Haesbaert (2013) respecto a que las relaciones entre escalas que vinculan a los distintos territorios se manifiestan en forma reticular, asociadas a las nociones de redes y flujos, que para el caso del abordaje del Estado, estarían referidos a una estructura estatal constituida por nodos y redes por donde fluyen las relaciones de poder institucional sobre los territorios, a partir de la articulación de las diversas escalas del poder estatal de acuerdo

a su propio ordenamiento jerárquico, por un lado; mientras que sirve al mismo tiempo como andamiaje institucional para el flujo y reproducción del capital.

Desde la perspectiva económica, Theodore, Peck y Brenner (2009) advierten que las estrategias neoliberales de reestructuración entran en interacción con los usos del espacio, con las configuraciones institucionales y con las constelaciones de poder político. De forma concreta, advierten que el neoliberalismo es un fenómeno multiescalar, ya que reconstruye relaciones a distintas escalas (regionales, nacionales, internacionales) entre actores institucionales y económicos (aquellas entre Estados locales y el capital ‘financiado’); y a la vez insta lógicas regulatorias de carácter competitivo, transfiriendo los riesgos y responsabilidades a agencias, actores y jurisdicciones locales.

Respecto a la transformación de las relaciones escalares subnacionales y supranacionales donde media o puede participar como agente el Estado, Brenner (2004) ha profundizado en la reflexión, haciendo síntesis y crítica del trabajo de diversos autores que abordan esta problemática. Así, ha propuesto analizar los *parámetros de selectividad espacial del Estado* bajo el capitalismo moderno, como resultado del acoplamiento de la institucionalidad en función de la articulación con el capitalismo globalizado y neoliberal, sustentándose principalmente en el trabajo de la teoría del Estado de Jessop (1990)<sup>57</sup>; y adicionando la espacialidad de las instituciones en dos dimensiones: a) la dimensión escalar; y b) la dimensión territorial. La dimensión escalar hace referencia a la relaciones de poder jerárquicas entre las escalas, es decir, a una dimensión escalar-jerárquica; mientras que la dimensión territorial hace referencia a los territorios donde dicho poder se materializa. En este sentido, también hay una afinidad analítica con los planteamientos de Haesbaert (2013), para quien existen dos lógicas de construcción del espacio que se

---

<sup>57</sup> Brenner (2004), adopta de Jessop (1990) la reflexión sobre el carácter socialmente construido e impugnado del Estado en el devenir histórico y en el marco de la lucha de clases y de fracciones de clase. Considera que el Estado desarrolla proyectos y estrategias. Los proyectos implican los procesos por medio de los cuales las formas del Estado van cambiando, es decir, hacen referencia a los distintos arreglos históricos que ha adoptado, a sus transformaciones, a la creación o supresión de instituciones estatales; así como a su jerarquía institucional y del poder. Finalmente, las estrategias del Estado harían referencia a la convergencia entre diferentes instituciones al momento de hacer política, es decir, los arreglos, coherencia y convergencia entre distintas escalas de poder de intervención estatal. De forma general, Jessop comenta que hay una selectividad en los proyectos y en las estrategias del Estado relacionadas con los proyectos y estrategias de acumulación de capital. Estos conceptos son adoptados por Brenner (2004), adicionándole éste último el carácter espacial a la configuración estatal, su espacialidad. Cabe destacar el énfasis de Brenner respecto a que la propuesta de Jessop es “estratégica-relacional”, por lo que al espacializarla, se estaría hablando de una conceptualización estratégica-relacional-espacial; dando coherencia a los planteamientos de la producción de desigualdad socioespacial relacional en el marco del modo de producción capitalista.

articulan y operan de forma conjunta: la primera es la lógica zonal –equivalente a la dimensión territorial de Brenner (2004)–, y que se refiere al control de determinados territorios; y la segunda es la lógica reticular mencionada previamente, que implica flujos y relaciones escalares y jerárquicas –similar a la dimensión escalar propuesta por Brenner (2004)–.

Los conceptos fundamentales sobre la espacialidad del Estado presentados por Brenner (2004), sustentado en la teoría del Estado de Jessop (1990) son: a) la forma espacial del Estado; b) los proyectos espaciales del Estado; y c) las estrategias espaciales del Estado. Respecto a la forma, esta hace referencia a las geografías de la estatalidad, es decir, a la territorialización del poder estatal, donde subyace la matriz geográfica de las actividades regulatorias. Así, la organización espacial del estado representa un mosaico polimorfo de geografías políticas. Lo relevante de esta idea de polimorfismo estatal es que permite reconocer que las instituciones estatales forman territorialidades diferentes que no necesariamente tienen un ordenamiento similar entre el conjunto de las instituciones que integran al Estado. Por otra parte, la idea de forma es importante, puesto que al hablar del poder sobre el territorio, los contornos, fronteras y límites son importantes; es decir, si existe superposición de distintos poderes sobre el territorio, esta superposición no es indefinida, sino que se establece con base en límites territoriales claramente delimitados, espacialmente discretos. Esta situación de polimorfismo se encuentra por ejemplo, cuando desde el punto de vista administrativo diferentes instituciones de un mismo Estado parcelan el territorio nacional en forma distinta.

Por otra parte, para Brenner (2004), los proyectos espaciales del Estado hacen referencia a la diferenciación de actividades entre distintos niveles de administración territorial, representando una geografía regulatoria particionada donde también participan varias jerarquías escalares sobre dicha administración. Aquí entran las regulaciones asociadas a niveles administrativos provinciales, regionales, metropolitanos y locales. Según el autor, “los proyectos espaciales del Estado representan la expresión estratégica del Estado en sentido estrecho” en tanto “son orientados más directamente hacia las instituciones estatales en sí mismas” (pág. 92). Lo relevante de esta conceptualización radica en la posibilidad de reconocer los aparatos estatales conformados por institucionalidades distintas y con diferentes niveles de articulación y autoridad escalar; al

mismo tiempo que distingue la división de funciones administrativas (similar a la lógica reticular de la que hacer mención Haesbaert (2013)).

La conjunción del polimorfismo espacial del Estado junto con los proyectos espaciales del Estado propuestos por Brenner (2004) dan la idea de un traslape y conjunción entre las dimensiones espaciales escalares y territoriales formuladas desde el trabajo de Jessop (1990). Un concepto afín a esta noción de traslape lo incorpora Haesbaert (2013), quien considera que en la actividad y presencia del Estado se desarrolla se presenta la multiterritorialidad simultánea que implica, en sentido amplio, la conjugación *in situ* de niveles macro y micro de poder estatal al incluir al mismo tiempo y en el mismo espacio al territorio individual de la propiedad privada; al territorio local o de gobierno municipal; el territorio provincial o de gobierno provincial; y finalmente el territorio del Estado Nación. Otro concepto afín a este último es el de las territorialidades superpuestas que, de acuerdo con Agnew y Oslender (2010), implica la coincidencia de jurisdicciones múltiples y superpuestas en disputa por el control territorial entre diversos actores y que es característico del orden global contemporáneo (págs. 193-194), y agregan que la territorialidad, entendida como el uso y control del territorio con fines políticos, sociales y económicos, forma parte de las estrategias que se desarrollan diferencialmente en el devenir histórico y geográfico. Asimismo, la noción de la superposición de poderes emanados de diferentes agentes de diferentes escalas y en diferentes territorios también fue advertida por Lacoste (1977), quien afirmó que a medida que los sistemas políticos estatales se complejizan, surgen más formas diversas de poder, “encabalgando” los límites de las circunscripciones administrativas y los contornos “más o menos imprecisos y discretos” de las formas de organización que tienen una función política. Cabe destacar, que el traslape entre el polimorfismo y los proyectos espaciales del Estado que advierte Brenner (2004) supondría la ventaja de brindar la resultante general de las múltiples y conflictivas relaciones de poder que se dan sobre el territorio a partir de la selectividad espacial del Estado respecto a su dimensión escalar jerárquica, que no desconoce al resto de escalas que entran en disputa por ejercer territorialidad.

Finalmente, el último concepto propuesto por Brenner (2004) es el de las estrategias espaciales del Estado, que se refieren al accionar, a la praxis de las instituciones estatales que intervienen en las geografías de la de acumulación de capital y de lucha política,

influyendo sobre las geografías sociales y económicas, estableciendo cierta “coherencia estructurada” funcional al crecimiento capitalista en la economía nacional, regional y local que se articulan por medio de instrumentos de política. Así, “determinadas formas de selectividad estatal espacial y escalar emergen en la medida que las fuerzas sociales movilizan con éxito estrategias espaciales estatales que privilegian espacios particulares frente a otros”. Asimismo, las políticas estatales generan impactos desiguales en diversas escalas y ubicaciones espaciales dentro del territorio nacional que a su vez generan tendencias de variación geográfica en la intervención estatal; promoviendo en algunos casos de forma explícita el desarrollo desigual en la misma regulación estatal, y en otros, siendo éste un resultado contingente. El autor afirma que de esta forma las estrategias espaciales del Estado pueden ser vistas en su “sentido integral” en tanto influyen sobre geografías sociales y económicas más allá del mismo aparato estatal (pág. 93). Adicionalmente, Brenner advierte que incluso políticas que son aparentemente a-espaciales generan “efectos socioespaciales indirectos” (pág. 79). También hace referencia a que “los proyectos espaciales del Estado y las estrategias espaciales del Estado ha evolucionado en cercana conjunción con las geografías desiguales del desarrollo capitalista”, pues las “geografías del poder del Estado” son mediadores y modifican las trayectorias del desarrollo espacial desigual (pág. 96). Como se aprecia, las estrategias se “montan” sobre la estructura espacial del Estado que conforma los proyectos espaciales del Estado, influyendo sobre el desarrollo geográfico desigual. Dicho esto, los conceptos de proyectos y estrategias espaciales del Estado brindan la posibilidad metodológica para una mejor comprensión de la conformación del Estado que se vinculan directamente con su funcionalidad y espacialización en la reproducción y acumulación de capital y de la fuerza de trabajo.

Otra reflexión alrededor del Estado y su espacialidad es proporcionada por Taylor y Flint (2002), quienes afirman que Estado nacional está conformado por instituciones, y coinciden que en que el mismo no debe reducirse a la escala nacional, dando relevancia a escalas subnacionales del poder estatal. En este sentido, destacan la importancia de considerar el ámbito urbano y las ciudades como escalas locales con instituciones estatales que operan precisamente en este nivel. Los autores consideran que los aparatos de Estado local y regional se conectan con el Estado nacional para organizar una diversidad de servicios, tales como la educación, usos de suelo, vivienda, entre otros. Asimismo sostienen

que dichos aparatos locales del Estado funcionan a través de jerarquías que han sido necesarios para descentralizar algunos servicios y hacer más eficaces las políticas. No obstante advierten que la relación entre el Estado nacional y los Estados locales o regionales no son necesariamente asépticas al conflicto y consideran que las relaciones entre el centro y las localidades se reestructuran en el devenir histórico, principalmente influenciadas por la administración central. Los autores critican la idea de una completa subordinación del aparato de Estado local y regional respecto al Estado nacional, en tanto los primeros disponen de maniobrabilidad suficiente que les convierte en “instrumentos potencialmente poderosos”; y que la prueba más clara de esta afirmación se puede constatar a partir de la diversidad de gastos que hacen las unidades de administración local respecto a los diversos servicios que brindan, que conllevaría a una diversidad de resultados del trabajo de los Estados locales y regionales, como efecto de la autonomía y la condición del desarrollo desigual que les obliga a actuar de forma distinta en las diversas localidades. Esta última apreciación de los autores es relevante en tanto permite considerar diversas posibilidades para la agencia en la práctica espacial del Estado, no obstante, también debe ser considerada con cautela en tanto las mismas unidades administrativas (territorios como los municipios, por ejemplo) o las mismas instituciones Estatales (como andamiajes diversos que conforman los proyectos espaciales del Estado) no son homogéneos ni en sus condiciones objetivas ni en su devenir histórico. Así, la condición del desarrollo geográfico desigual privará sobre dicha agencia.

Por otra parte, Taylor y Flint (2002) consideran que existe una ambigüedad esencial entre el aparato de Estado nacional y los aparatos de Estados locales o regionales al ser estos segundos un instrumento de administración local, pero a la vez forman parte del instrumento de administración central. Sin embargo, esta aparente ambigüedad no es más que el carácter conflictivo y antagónico inherente al Estado que, además de incorporar las contradicciones entre diversas fracciones de clase, integra contradicciones en sus dimensiones escalares y territoriales. No obstante, los planteamientos de estos autores sobre las relaciones entre el poder del Estado nacional y el de los Estados locales, así como a lo que respecta a la autonomía o posibilidades de agencia restringida por parte del poder local, pueden extenderse a otras escalas y a la diversidad de instituciones estatales, a lo que podría incorporarse otra serie de agentes poderosos que pudieran participar en la toma de

decisiones sobre lo que ocurre en el territorio, siempre y cuando se identifiquen las contradicciones a las que se ha hecho alusión.

Cabe destacar que Brenner (2004) y Taylor y Flint (2002) hacen referencia explícita a relaciones de poder dentro de la espacialidad del Estado, así como a las relaciones y escalas jerárquicas que se desarrollan en su interior. En este sentido, se evidencia el carácter relacional del poder que no se encuentra concentrado en una única entidad o en una escala exclusiva. Esto brinda aportes a los planteamientos presentados de Raffestin (2011) respecto al Poder (con letras mayúsculas) asociadas al Estado, pues evidencian que éste no es monolítico, sino contradictorio y en conflictividad como producto de la historia. A esto se transponen las relaciones y el carácter de clase del Estado analizadas previamente.

### **1.9. Estado como totalidad social: Estado Ampliado o Integral**

Hasta el momento se han brindado elementos teóricos para el análisis del Estado que complejizan su doble funcionalidad sobre la reproducción y acumulación de capital y sobre la reproducción de la fuerza de trabajo, destacando las características y transformaciones de la etapa del Estado interventor en el desarrollo económico y de redistribución hacia el Estado neoliberal en el marco de las relaciones sociales capitalistas. Se ha hecho énfasis, además, en la espacialidad del Estado y las relaciones escalares e institucionales que le conforman. Sin embargo, resulta conveniente establecer una última cuestión respecto al Estado para comprenderlo, así como el espacio, como una totalidad social; en este sentido, se propone interpretar al Estado desde la noción de Estado Ampliado o Estado Integral, propuesto por Antonio Gramsci.

De acuerdo con Oliver (2009), la noción de Estado Ampliado o Integral implica la aprehensión del nexo dialéctico de unidad y distinción entre Estado y sociedad civil (Ligori, 2007; en Oliver, 2009: 9). Esta noción supera la idea de un Estado cosificado, permanente y apartado de la sociedad por la división social del trabajo entre gobernados y gobernantes y que por el contrario los gobernantes y las políticas estatales son el resultado de las mismas relaciones sociales. Una interpretación sencilla de esta relación es brindada por Díaz-Salazar (1993), quien afirma que “la sociedad civil [...] termina siendo decisiva en la orientación de la sociedad política o Estado, pues la dirección de la sociedad civil

constituye la base del mismo”, debido a que es por medio de ésta que “se funden la ideología, los intereses y los valores de la clase que domina el Estado y se articula el consenso y dirección moral e intelectual del conjunto social” (pág. 198). Una forma de ejemplificar esta relación dialéctica de unidad y contradicción entre sociedad civil y sociedad política (o Estado en los términos tradicionales) es que quienes forman parte de la sociedad política provienen de la sociedad civil, de la que han aprendido a relacionarse, de la que han aprendido la ideología dominante; y que una vez que pasan a formar parte de la sociedad política, apuntalan y reproducen dichos valores e ideologías y las legitiman desde la sociedad política. Es por esta razón que, según Oliver (2009), la concepción gramsciana de Estado puede ser entendida como “relación de fuerzas y suma orgánica institucional de la sociedad política y la sociedad civil” (pág. 13).

Como se apuntó previamente (al considerar la ideología), la noción de hegemonía es fundamental como relación social entre sociedad política y sociedad civil. Según Díaz-Salazar (1993) la hegemonía es una nueva forma de entender el poder como una conducción, guía, dirección o formación de una voluntad colectiva que se opone a la noción de dominio como imposición por la fuerza, pues con la hegemonía se logra construir consenso sobre la dirección política, intelectual y moral de la sociedad, sin la necesidad de una dominación. Es por ello que “la hegemonía requiere del consenso de los dirigidos y la necesidad de llegar a un acuerdo entre éstos y los dirigentes” (pág. 234); y cita a Gramsci, quien sostiene que “si la hegemonía es ético-política, no puede no ser también económica, no puede no tener su fundamento en la función decisiva que el grupo dirigente ejercita en el núcleo decisivo de la actividad económica” (pág. 235). De forma coincidente, Da Costa (2008) advierte que desde la perspectiva gramsciana, en las sociedades modernas la hegemonía se ejerce tanto en el plano moral, intelectual y político, pero también en el económico; y es por esta razón que la hegemonía de las clases dominantes no se da exclusivamente a partir de la instrumentalización del Estado, sino que incorporan las acciones sobre las actividades privadas, dentro de las que se encuentran las agencias culturales, los medios de comunicación, aunque también se presentan en las instituciones estatales de educación y legislación, entre otras. Este tipo de abordaje, según Oliver (2009), supera el abordaje tradicional sobre la existencia de un Estado político como dominio de algunas minorías y como entidad instrumentalista de una sola clase dominante o fracciones



de clase de forma mecánica y simplista. Con ello, el autor establece que bajo la noción de Estado Ampliado o Integral la institucionalidad y el rumbo de la sociedad como una totalidad incorporan tanto aspectos culturales, políticos, sociales y económicos que no son producto exclusivo de quienes detentan el poder, sino que representan la materialización de construcciones sociales conflictivas que en el transcurrir de la historia han sido aceptadas por parte de diversos y amplios sectores de población que terminan bajo dominación, admitiendo la direccionalidad que el imprimen ciertas fuerzas históricas con perfiles sociales, políticos y culturales específicos, y que dejan en la subalternidad a otras fuerzas histórico sociales que no logran romper con la hegemonía existente.

Lo enunciado sobre la noción de Estado Ampliado representa una comprensión más acabada sobre los planteamientos abordados sobre el Estado hasta el momento. De forma general, lo que se propone es que la funcionalidad del Estado hacia la reproducción y acumulación de capital, si bien forma parte de característica del Estado capitalista, no es únicamente el resultado del dominio de clases o fracciones de clase que utilizan instrumentalmente el Estado (o las instituciones que forman parte del Estado visto en su forma tradicional) y que someten a la fuerza a la sociedad en su conjunto, sino que esta función está legitimada en la sociedad política y en la sociedad civil; esta funcionalidad del Estado capitalista es asumida por la sociedad, se ha consolidado hegemónicamente. Ejemplo de esto, como se mencionó previamente, es el caso de la propiedad privada individual como un valor hegemónico socialmente compartido por prácticamente toda la sociedad. Asimismo se legitima y forma parte de un consenso social el identificar como válidas las relaciones de explotación con las que los dueños de los medios de producción o circulación capitalistas se apropian directa o indirectamente del trabajo excedente socialmente producido, llegando a cuestionar apenas la magnitud de la explotación extrema y no la relación de explotación en sí misma. De la misma forma se legitima la desigualdad socioespacial al identificar al espacio y a la producción social de diversos espacios, dentro de los que se encuentra la vivienda, como una mercancía; donde la distribución social de esta mercancía dependerá del mercado y no de la necesidad de reproducción de la vida, donde se le asignarán, de forma desigual, ciertos espacios y localizaciones a determinadas clases sociales. Asimismo se normaliza que no todas las personas o clases sociales tengan

acceso a diversos bienes y servicios, a espacios cuyas propiedades sean cualitativamente de buena calidad y garantes de las mejores condiciones para la reproducción de la vida.

## **CAPÍTULO II**

**Antecedentes de la política estatal de vivienda y la producción de división social del espacio en el Área Metropolitana de San Salvador. Finales del siglo XIX a 1989**

## **Introducción**

En este capítulo se presentan los antecedentes de la política estatal de vivienda en la producción de desigualdad socioespacial en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), abarcando el periodo comprendido desde finales del siglo XIX hasta 1989, año en la que inicia la implementación el modelo neoliberal en El Salvador.

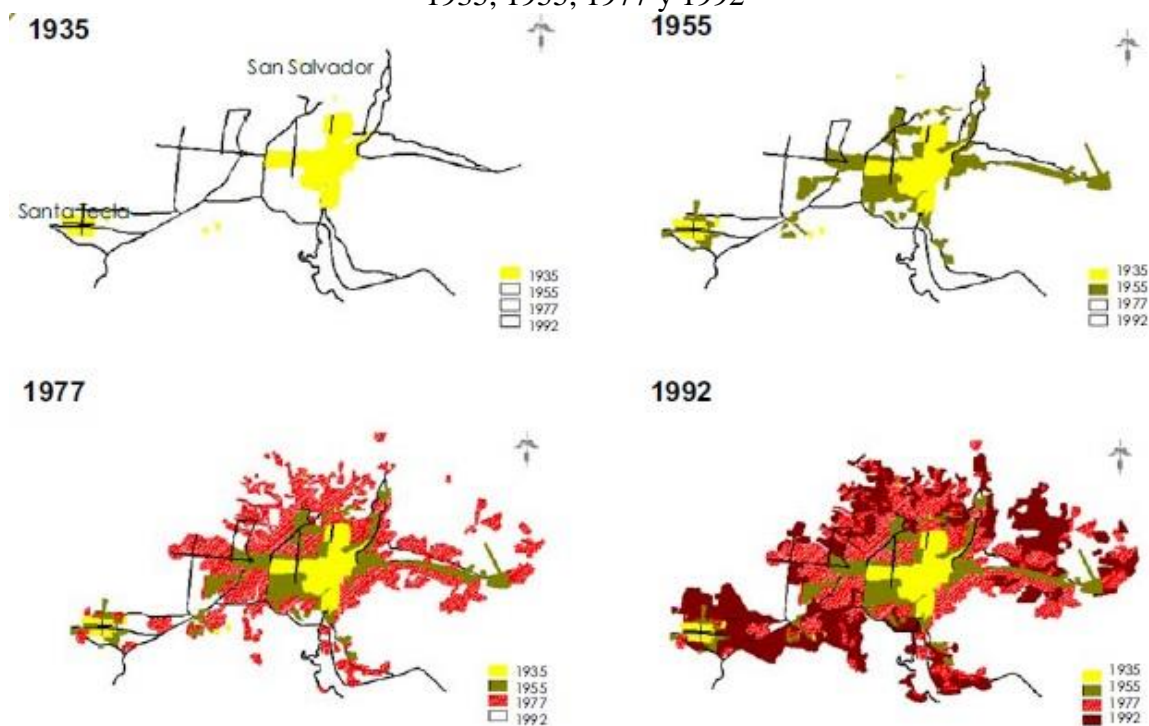
El abordaje de la producción de la desigualdad socioespacial en El Salvador y en el AMSS, en lo que respecta a la división social del espacio residencial, debe incorporar el análisis de los aspectos estructurales que le han condicionado, dentro de los que se destaca la articulación de los modelos de acumulación capitalista y, las transformaciones del Estado, incorporando la política de vivienda. En este sentido, la funcionalidad en la reproducción y acumulación capitalista y en la reproducción de la fuerza de trabajo se ha llevado a cabo fundamentalmente en un marco de relaciones espaciales del Estado nación hacia su propio territorio, en articulación con otros Estados, territorios y organismos supranacionales.

En el abordaje particular de los antecedentes del Estado y la producción de división social del espacio residencial en el AMSS durante el siglo XX, pueden identificarse tres periodos históricos que vinculan profundamente las transformaciones estatales y espaciales dentro y fuera de las fronteras nacionales con los procesos locales y globales de acumulación de capital, que irán moldeando su territorialización espacial desigual. El primer periodo es el de la consolidación del aparato estatal, de un modelo de acumulación capitalista agroexportador, y de la génesis de la conurbación metropolitana y su desigualdad socioespacial; el segundo periodo abarca la reforma del Estado que incorpora la política vivienda, junto con la diversificación en la acumulación de capital y la consolidación de la desigualdad socioespacial metropolitana; y el tercer periodo incorpora el momento histórico crisis del Estado, de los ejes de acumulación y de la desigualdad socioespacial metropolitana que a su vez se enmarca en la crisis económica global.

La primera parte del capítulo analiza la formación y primacía de San Salvador como ciudad y el inicio de la conurbación metropolitana ocurrida desde finales del siglo XIX hasta 1949, destacando la vinculación entre la consolidación del Estado nacional y la producción del espacio fundamentalmente en función del proyecto de acumulación basado

en la agroexportación, lo que generó que la población se concentrara en la capital y municipios aledaños, dando además inicio al proceso de división social del espacio residencial en la escala metropolitana.

Figura 2.1 Evolución de la expansión urbana de la ciudad de San Salvador.  
1935, 1955, 1977 y 1992



Fuente: OPAMSS (2003), tomado de Perspectivas del medio ambiente urbano: GEO San Salvador. Alcaldía Municipal de El Salvador (SACDEL, Perspectivas del medio ambiente urbano: GEO San Salvador, 2008).

En la segunda sección se retoma el proceso de consolidación metropolitana vinculada con el impulso del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, situándose como periodo de modernización Estatal entre la década de 1950 y finales de la década de 1970. En este periodo la estrategia de acumulación de capital se hace acompañar por políticas estatales redistributivas a partir de la creación de institucionalidad estatal, que incluyó políticas de vivienda y políticas urbanas que impactaron sobre la desigualdad socioespacial en tanto incluyeron a ciertas clases y dejaron al margen de las mismas a otras; consolidando el patrón de desigualdad socioespacial que dio inicio en el periodo anterior.

En la tercera sección se aborda el proceso de abandono, deterioro y crisis de las condiciones de producción del espacio derivadas del fracaso del modelo de acumulación precedente, del conflicto civil y del terremoto ocurrido en 1986; procesos que intensifican y consolidan la desigualdad socioespacial en la metrópolis. Asimismo, se evidencia una

continuidad en la inclusión de ciertas clases sociales y la exclusión de las clases populares en la política estatal de vivienda que contribuyen aún más a la reproducción y rigidez del patrón de desigualdad socioespacial metropolitano. Este periodo abarca la década de 1980 hasta 1989.

## **2.1.Consolidación del Estado, acumulación agroexportadora y génesis de la conurbación metropolitana y división social del espacio. Finales del siglo XIX hasta 1949.**

La producción social del espacio geográfico como totalidad implica el reconocimiento de la articulación e indivisibilidad entre sociedad y naturaleza, entre sociedad y espacio en el marco de las relaciones sociales capitalistas (Smith, 2006; Santos, 1990 y 2000). En este sentido, son varios los procesos sociales concomitantes que se vinculan con la producción de desigualdad socioespacial en la principal metrópolis salvadoreña: la génesis de la principal conurbación urbana del país –el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS)–; la consolidación del Estado nación; el modelo de acumulación capitalista basado en la agroexportación; y el inicio de iniciativas de producción industrial manufacturera.

### **2.1.1. El Contexto Nacional en lo político y económico**

La producción del espacio metropolitano, la consolidación del Estado salvadoreño y el desarrollo político y social estuvieron vinculados a la explotación de diversos cultivos para la exportación, es decir, al desarrollo económico. Lungo, Oporto y Chinchilla (1996) advierten que el país se vinculó con la economía supranacional en los inicios del siglo XX a partir del cultivo de café, lo que motivó que las inversiones estatales se orientaran hacia la producción de la red vial y de comunicaciones para facilitar las actividades a su alrededor, provocando el crecimiento de San Salvador, capital salvadoreña ubicada en la zona central del país; y Santa Ana en el occidente, siendo estas las principales ciudades a principios del siglo. En este sentido, modelo económico agroexportador induce la producción de la infraestructura necesaria para la producción agroexportadora, pero también para su movilidad y posterior comercialización. De acuerdo con los autores, en esta etapa inicial

del periodo, la ciudad de Santa Ana fue la “capital económica” nacional (pág. 77). Esto fue así posiblemente debido a las buenas condiciones del suelo para la producción del café en la zona occidental del país, así como a la cercanía con el Puerto de Acajutla y a la frontera con Guatemala como principales puntos de salida para el comercio internacional. No obstante, desde su fundación, San Salvador –y particularmente su Centro Histórico– fue el centro político y cultural por excelencia desde la época de la colonia y, donde más adelante, se concentrarían las acciones independentistas y se forjaría la identidad nacional (Rodríguez Herrera, 2004).

La funcionalidad del Estado salvadoreño para los procesos de acumulación y reproducción de capital por parte de las clases dominantes tiene su antecedente inmediato en las últimas décadas del siglo XIX: la producción cafetalera para su exportación fue impulsada por las clases dominantes y llevada a cabo a partir de la participación estatal por medio de una serie de decretos que eliminaron las tierras comunales y ejidales durante la década de 1880, permitiendo su privatización y la concentración de tierras productivas en pocas manos. Ching (2011) indica que la naciente oligarquía salvadoreña impulsó el proceso de *acumulación originaria* a partir de la privatización de la tierra, de tal forma que las principales tierras en las que se podía cultivar el café pasaron a ser patrimonio de hacendados capitalistas y ladinos especuladores. De acuerdo con Turcios (2015), el gobierno se comprometió con un proyecto basado en concepciones liberales y capitalistas características de la época que también fue acompañado de infraestructura ferroviaria, mejora de las carreteras y la ampliación del telégrafo, enfatizando la importancia de la propiedad privada; articulando además los capitales y actividades de producción cafetalera con capitales comerciales y financieros (pág. 76).

El proceso de acumulación originaria que permitió el incremento en la producción y exportación de café, junto con la articulación de capitales comerciales y financieros fue acompañado de elementos ideológicos sembrados en el joven Estado nación<sup>58</sup> por parte de la oligarquía agroexportadora, en el que se argumentaba que las tierras comunales y ejidales

---

<sup>58</sup> La independencia de España se declara en El Salvador en 1821. Desde 1824 se intenta construir el proyecto político de una Federación Centroamericana en conjunto con Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica (y parte del territorio que actualmente pertenece a Chiapas, México; así como Belice) –la República Federal de Centroamérica–, pero esta iniciativa fracasa en 1839 debido a conflictos irreconciliables entre las élites criollas de cada una de las provincias (de los futuros países centroamericanos), así como al interior de las mismas, derivados de los intereses particulares entre los grupos.

eran la causa no solamente del atraso en el progreso nacional, sino también de posibles “anomias” sociales. Así, Blanco (2014), en un análisis histórico sobre el carácter privado del suelo en El Salvador, rescata el texto sobre el decreto de 1881 relacionado con el cambio de usos de suelo y la tenencia de la tierra:

la existencia de tierras bajo la propiedad de las Comunidades impide el desarrollo agrícola, estorba la circulación de la riqueza y debilita los lazos familiares y la independencia del individuo. Su existencia contraría los principios económicos y sociales que la República ha adoptado (Blanco, 2014, pág. 191).

Asimismo, la autora agrega otro fragmento del decreto legislativo que elimina las tierras ejidales en El Salvador, en 1882:

El ejido, como institución municipal, es un obstáculo para nuestro desarrollo agrícola (...) por estar en contra de nuestros principios económicos... que la agricultura es la fuente principal de vida y prosperidad de la Nación y que es obligación de la Legislatura eliminar cualquier obstáculo que se oponga a su desarrollo (...) que el obstáculo principal es el sistema de tierra comunal, que anula los beneficios de la propiedad de las tierras más extensas e importantes de la República, que se usan en la actualidad para formas de cultivos menos intensivos... (Blanco, 2014, pág. 193).

La concentración de la tierra en manos privadas favorable para las clases dominantes agroexportadoras se consolidó aún más bajo este nuevo régimen institucionalizado de privatización. De acuerdo con Fernández (1988), las tierras ejidales y comunales sumaban alrededor de 25% de la superficie total del país para el tiempo en que estas medidas de política sobre el suelo favorables al modelo agroexportador se realizaron<sup>59</sup>.

Como resultado de lo anterior y derivado del carácter relacional sobre la producción social del espacio, el proceso de privatización de la tierra y la acumulación originaria promovida por el Estado en función de la naciente oligarquía nacional fue consecuentemente, en términos socioeconómicos y de clase, la proletarianización masiva de los indígenas y campesinos que previamente eran propietarios colectivos de la tierra y que cultivaban para su auto reproducción. Asimismo, desaparece de plumazo la forma colectiva

---

<sup>59</sup> Esta privatización del suelo que permitió la acumulación originaria también sería la base de la producción de la división social del espacio, como se verá posteriormente. Asimismo, sería la base de un proceso de insurrección llevado a cabo por indígenas campesinos a principios de la década de 1930 que sería aplastado por la fuerza militar asociada con la oligarquía terrateniente, diezmando la población y cultura indígena salvadoreña.



de propiedad del suelo como espacio de uso comunitario y se afianza la propiedad privada del mismo. En efecto, en términos sociales, Turcios (2015) afirma que en la base de la organización social que sustentó el proyecto de acumulación de capital alrededor del café estaba la contratación temporal de la fuerza de trabajo y los bajos salarios. En este sentido, parte de los campesinos e indígenas proletarizados llegarían a formar parte de esta fuerza de trabajo en las plantaciones de café<sup>60</sup>.

Posteriormente, en las primeras décadas del siglo XX cuando el proceso de acumulación originaria ya estaba consolidado y había favorecido la conformación de la oligarquía nacional cafetalera, las clases dominantes afincadas en la lógica rentista, fueron experimentando otras formas de explotación de la tierra y de la fuerza de trabajo para ampliar su base de reproducción de capital más allá de la explotación y exportación del café. Así, de acuerdo con Lungo et al. (1996), en la década de 1940 se inicia la expansión del cultivo de algodón en la zona costera del país, principalmente en los departamentos de La Paz, Usulután y San Miguel (Arias, 1988; citado por Lungo et al., 1996), localizado en la zona sur y centro-oriental del país. Más adelante, el Estado construiría infraestructura para favorecer el proceso de reproducción y acumulación de capital basado en la producción del algodón. En la escala territorial nacional, para la década de 1950, se evidencia el papel del Estado para la acumulación y reproducción de capital funcional a la oligarquía salvadoreña a partir de la construcción de las principales carreteras que vinculan las zonas de producción cafetalera con los principales puertos del país y con las fronteras de los países centroamericanos aledaños.

Por otra parte, en términos de la conformación del aparato estatal, una de las transformaciones más importantes ocurrida en las primeras tres décadas del siglo XX fue la concentración y centralización del poder político del Estado que hasta el momento se encontraba relativamente disperso. De acuerdo con Lungo (1992), el ejercicio del poder estatal sobre el territorio durante las primeras tres décadas del siglo XX estaba fragmentado y se ejercía como una especie de articulación de gobiernos locales y regionales al interior

---

<sup>60</sup> Interpretaciones históricas argumentan que algunos grupos de indígenas campesinos intentaron producir café bajo la lógica del modelo de acumulación promovido por la oligarquía nacional y el Estado, y así entrar al juego del comercio internacional del “grano de oro”, sin embargo, debido a que el tiempo necesario para la primera cosecha ronda los 5 años, tal iniciativa fue insostenible en el corto tiempo y los indígenas campesinos tuvieron que ir vendiendo la tierra ya fragmentada por los decretos mencionados, siendo este otro mecanismo que formó parte del proceso de acumulación originaria y de la concentración de tierra en pocas manos.

de las fronteras nacionales; y es a finales de esta tercera década que se constituye un gobierno central que se ubica en San Salvador, la ciudad capital. La consolidación del Estado nacional, su centralización y carácter vertical en cuanto al poder sobre el territorio quedaría así consolidada, en términos generales, en la tradición política nacional hasta nuestros días.

Otra característica político-económica que acota Lungo (1992) es que en esta época se presentaron conflictos de importancia entre las fracciones de clase dominante, fundamentalmente entre sectores tradicionales que pujaban por convertirse en el bloque hegemónico a partir del “desarrollo nacional”, es decir, que el excedente socialmente producido quedara en manos de la oligarquía local (nacional); y otros sectores con fuertes vinculaciones comerciales con Estados Unidos, así como burguesías comerciales nacientes provenientes de migraciones chinas y palestinas. En este periodo existieron procesos de alternancia política funcionales a uno u otro proyecto de acumulación; cuyo proceso de vaivén finalizaría con la instauración de la dictadura militar en 1932<sup>61</sup>, que privilegiaría a las oligarquías nacionales que permearon ideológicamente a una amplia base social burocrática y de gremios artesanales. El papel del Estado fue indispensable para mediar los conflictos entre las clases dominantes durante las primeras tres décadas del siglo XX. El inicio de la dictadura militar marcaría, además, la génesis de las próximas cinco décadas<sup>62</sup> en la que los militares intervendrían en la vida política, económica y social del país y en la

---

<sup>61</sup> La crisis global de 1929 afectó directamente al modelo agroexportador de café. De acuerdo con Ching (2011), la crisis mundial generó una menor demanda de café exportado por El Salvador por parte de Europa y Estados Unidos, lo que condujo a la caída de precios, el recorte de salarios y de la producción. Como advierte Turcios (2015), la situación de crisis económica redujo el valor de las propiedades y había amenaza de embargo de las tierras productivas de café, de tal suerte que los cafetaleros pidieron la intervención Estatal. Según Lindo (2015), la crisis era tan grave que el Estado salvadoreño no tenía suficientes recursos para el pago de sus funcionarios ni de los militares; a la vez que la banca privada se negaba a prestar dinero a los cafetaleros para la recolección del café; mientras que fue imposible obtener crédito de instancias financieras extranjeras. La crisis afectó todos los ámbitos nacionales en lo económico, político y social. Según Equipo Maíz (2014), en el campo se generó malestar social al precarizar aún más las condiciones de vida de los campesinos e indígenas, pero también de trabajadores de zonas urbanas, de tal forma que en 1932 se produce una insurrección campesina. Esta insurrección también ha sido interpretada como una revuelta generada por los nietos e hijos de campesinos e indígenas que perdieron el uso de tierras comunales y ejidales durante la década de 1880 que favoreció la concentración de tierra en pocas manos y la acumulación originaria. La salida política en este contexto fue el golpe militar de Hernández Martínez en 1931, quien se alió con la oligarquía cafetalera nacional tradicional. Aunque no existen cifras oficiales, se plantea que alrededor de unos 30,000 indígenas campesinos fueron masacrados en todo el territorio nacional bajo el supuesto de ser comunistas.

<sup>62</sup> El gobierno militar que inició a principios de la década de 1930, finalizaría con un último golpe de Estado militar en 1979. En todo este periodo ocurrieron una serie de golpes de Estado perpetrados por diversos militares y sus alianzas por parte de algunos sectores de las clases dominantes.

producción del espacio a partir de su participación en diversos órganos estatales, sobre todo en el Poder Ejecutivo, mediando entre fracciones de clase de la oligarquía tradicional y de fracciones de una oligarquía pujante por la diversificación productiva y el cambio de modelo de acumulación.

Para inicios de la década de 1950 es fácil evidenciar el resultado de la estrategia espacial del Estado salvadoreño funcional al modelo de acumulación sustentado en la producción y exportación del café. El proyecto de desarrollo y su vinculación económica con el exterior implicó la articulación de múltiples intereses de ciertas fracciones de clase alrededor de la reproducción de capitales específicos: los productivos-rentistas, los comerciales y los financieros, para los que hubo que crear institucionalidad y regulaciones adecuadas por parte de un Estado vinculado estrechamente con los intereses de estas fracciones de capital. La institucionalidad más destacable es precisamente aquella que transformó la lógica de la tenencia de la tierra de una lógica con diversas formas de tenencia a la tenencia a la propiedad privada individual como forma dominante y prácticamente única (con excepción de la propiedad de instituciones estatales), que provoca al mismo tiempo la concentración de la tierra por parte de la oligarquía, a la vez que proletariza a la población indígena-campesina. Adicionalmente, el Estado habría de construir la institucionalidad necesaria para el impulso de este eje de acumulación: regulaciones financieras, regulaciones sobre la construcción, regulaciones sobre el comercio, regulaciones sobre las condiciones de explotación de la fuerza de trabajo que implicó bajas remuneraciones, etc.

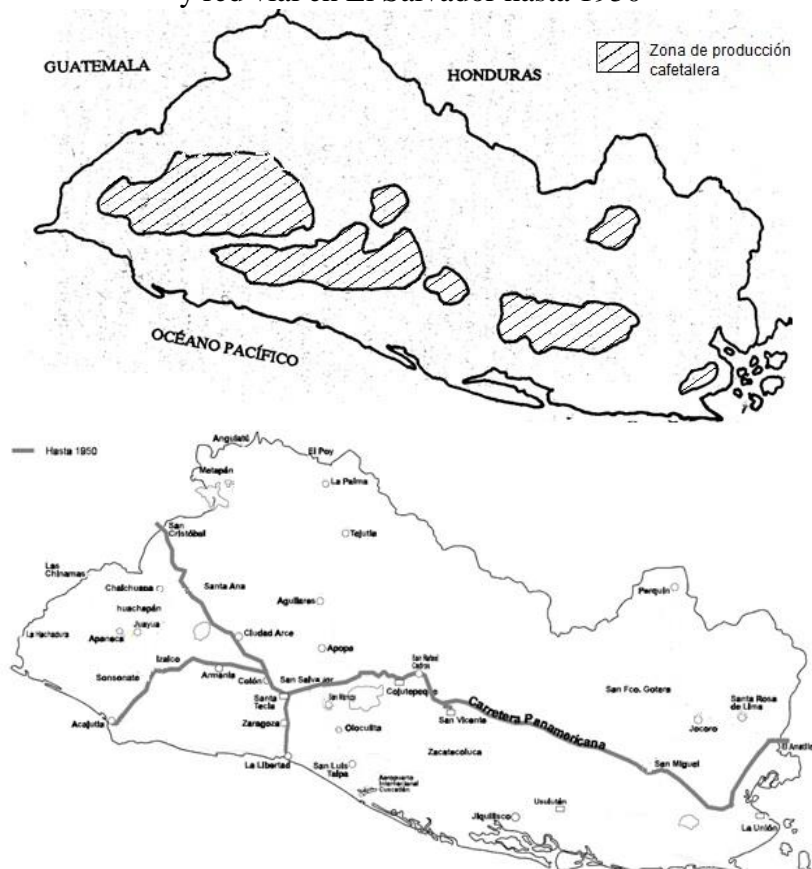
En términos escalares-jerárquicos del poder espacial del Estado, este se concentra y centraliza fundamentalmente en San Salvador, desde donde se orienta verticalmente la inversión necesaria para viabilizar el modelo de acumulación, favoreciendo a la oligarquía cafetalera y a los capitales de comercialización y financiamiento de café a su alrededor, que en no pocos casos pertenecían también a estos grupos cafetaleros<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Por ejemplo, de acuerdo con Turcios (2015), “El primer banco autorizado fue el Internacional, que empezó operaciones en abril de 1880. En enero de 1885, Mauricio Duke y Francisco Camacho (quien fue titular de concesiones estatales) constituyeron el Banco Particular. En abril de 1898, el Particular y el Internacional se fusionaron en el Banco Salvadoreño, donde también participaba la familia Guirola. En mayo de 1895, José González Asturias y Rodolfo Duke crearon el Banco Agrícola Comercial. En el ambiente de expansión y nuevos negocios, los bancos y las casas exportadoras se consolidaron, mientras los pequeños cafetaleros enfrentaban dificultades para sostenerse” (pág. 77).

En términos territoriales, el impacto del papel del Estado se visualiza en la escala del territorio nacional en su conjunto: el mapa de la propiedad de la tierra se iría transformando de tal forma que se desdibuja la propiedad colectiva y se van consolidando los procesos de concentración de la tierra para los capitalistas terratenientes que se irían conformando como oligarquía desde el periodo y que inicia desde la década de 1880. Asimismo, la inversión estatal en infraestructura de escala nacional, pero producida en torno al café y a sus zonas de cultivo, es funcional al modelo agroexportador, aspecto que se evidencia en las carreteras construidas para movilidad del café desde sus lugares de producción y acopio hacia los principales puntos de salida del territorio nacional para su comercialización con el mercado exterior, representando cuantiosos beneficios para explotadores del grano, comerciantes y financistas a su alrededor, es decir, apuntalando el proyecto de reproducción, acumulación y concentración de riqueza para la oligarquía.

Figura 2.2. Zonas de producción cafetalera a finales del siglo XIX y red vial en El Salvador hasta 1950



Fuente: zonas de producción cafetalera tomado y editado de (Dutrénit, 1988); y modificación del esquema de red la red vial de El Salvador, tomado y editado de (PRISMA, 1996).

El proceso de transformación del territorio nacional derivado de la intervención estatal en la regulación de la tenencia de tierra y en la construcción de infraestructura para la agroexportación del café adoptó el discurso ideológico elaborado por la oligarquía cafetalera que despojó y proletarizó a los indígenas y campesinos; de tal forma que la oligarquía cafetalera (que inicio su diversificación económica) se convierte en clase hegemónica nacional y la agroexportación cafetalera pasaría a ser la actividad económica privilegiada que marcaría el desarrollo nacional en términos generales.

### **2.1.2. Consolidación de la capital, metropolización y desigualdad socioespacial**

En términos de la ciudad capital y la conformación de la metrópolis, las inversiones relacionadas con la conectividad de las principales ciudades de El Salvador y la correspondiente estrategia estatal funcional a la acumulación capitalista agroexportadora en la escala territorial nacional impactan sobre la consolidación de la capital salvadoreña en las primeras cinco décadas del siglo XX, siguiendo las leyes del desarrollo geográfico desigual que prioriza la inversión de capitales –nacionales y supranacionales– en función de su potencialidad máxima para la reproducción y acumulación de capital. Desde entonces la ciudad capital en particular y algunos de sus municipios aledaños irían distanciándose, en términos de producción del espacio, del resto de ciudades del país en cuanto a dotación de infraestructuras y servicios de mayor calidad. Según Lungo (1992), estas infraestructuras producidas por capitales extranjeros tomaron como pivote el centro de la capital, asociadas a su ubicación geográfica en una de las zonas cafetaleras del país, dentro de las que se destacan la construcción y equipamiento para el transporte ferroviario con capitales británicos y estadounidenses, las primeras redes telegráficas y telefónicas con capital estadounidense; y el servicio eléctrico y alumbrado público con capital canadiense. Barba y Lungo (1995) afirman que hasta finales de la década de 1930 el proyecto económico del Estado se encontraba subordinado a los intereses agroexportadores, en las que el capital extranjero construye infraestructuras físicas.

Junto a las inversiones de capital extranjero, durante las primeras cinco décadas del siglo XX el Estado también invierte en equipamientos concentrados en la capital, tales como el Edificio de Correos, el Cuartel de la Policía Nacional, la Facultad de Medicina y el

Gimnasio Nacional; así como en infraestructuras y servicios como la pavimentación y dotación de agua potable a cargo del gobierno municipal (Lungo, 1992). A estas se sumaron otros equipamientos como las oficinas centrales del poder estatal, el Palacio Nacional, la Gobernación, algunos Ministerios y otras entidades estatales necesarias para dar soporte al desarrollo de las actividades económicas; al tiempo que el Estado aprovisionó de otras infraestructuras como vías férreas, carreteras e instalaciones eléctricas a los emprendimientos capitalistas.

Es evidente que la producción de infraestructuras, equipamientos y de servicios urbanos necesarios para la reproducción y acumulación de capital generaron plusvalías sobre el suelo del que se apropiaron precisamente las fracciones de capital involucradas con la producción y comercialización de la producción agrícola orientada hacia la exportación. Pero no solamente ellos, sino también los dueños de la tierra circundante a San Salvador que tenía vocación cafetalera. Así, se puede plantear que la inversión estatal y extranjera serían funcionales a los sectores de capital privado rentista (es decir, los dueños del suelo en el que se iba conformando y se iría expandiendo la ciudad), así como a las fracciones de clase que inician los procesos privados de urbanización para el alojamiento de capas medias asociadas al crecimiento del aparato estatal y de las mismas fracciones de clase dominante asociadas alrededor de la agroexportación (que incorporaría no solamente capitales productivos, sino también comerciales y financieros). Entre las fracciones de clase oligárquica beneficiadas directamente se encuentran aquellas pertenecientes a la familia *de Sola* y a la familia *Dueñas*. La familia de Sola<sup>64</sup>, se habría beneficiado de la intervención estatal, pues de acuerdo con Lungo (1992), esta era dueña de terrenos en la ciudad e inicia el proceso de urbanización de los mismos que serían destinados para la construcción privada orientada hacia las capas medias y hacia sectores de la clase dominante. Asimismo, la familia Dueñas<sup>65</sup>, propietaria de la tierra al poniente de la capital también se dedicaría al

---

<sup>64</sup> La familia de Sola es aún una de las familias más poderosas en términos económicos en El Salvador, lo implicaría también una capacidad para influir sobre el poder político nacional. Lungo (1992) advierte que además del sector de la construcción, en las primeras dos décadas del siglo XX esta familia se diversificó hacia la plantación, beneficio y exportación de café y caña de azúcar; a las actividades comerciales de importación y exportación, así como a las finanzas, entre otras.

<sup>65</sup> Esta es otra de las familias que aún siguen formando parte del bloque hegemónico empresarial del país. Cabe destacar que en el momento en que se escriben estas líneas, hay un conflicto jurídico y a la vez político sobre una porción del suelo metropolitano que fue afectado por el desarrollo de la primera fase de la reforma agraria que con fines contrainsurgentes se realizó a inicios de la década de 1980. En este conflicto, decenas de familias que por generaciones ocuparon parte de este terreno fungían como colonos de la familia Dueñas han

proyecto urbanizador en el que se irían asentando las clases dominantes, beneficiándose también de la producción de infraestructura estatal. En este sentido, toda esta producción de espacios urbanos (equipamientos, servicios e infraestructuras) generadoras de plusvalías llevadas a cabo por la urbanización conjunta entre Estado y urbanizadoras privadas pertenecientes a las familias oligárquicas salvadoreñas hacen funcional la reproducción y acumulación de capital al ofrecer espacios urbanos producidos para la demanda solvente con mayores ingresos, es decir, para las clases sociales dominantes, para algunas fracciones de clase trabajadora con altos ingresos y para segmentos de las capas medias funcionales para el modelo agroexportador. Cabe destacar que muchas de estas intervenciones urbanizadoras se desarrollaron en las cercanías de las plantaciones de café. En conjunto, muchos de estos terrenos fueron parte de los ejidos y tierras comunales privatizados y acumulados por los agroexportadores desde finales del siglo XIX. Sobre algunas de estas tierras es que se llevaría a cabo el proceso de urbanización en la que tanto sectores privados y el Estado invirtieron, generando valorizaciones extraordinarias para los propietarios privados del suelo.

En términos de los mercados laborales, la ciudad de San Salvador fue diversificándose en otras ramas productivas, en el marco de la división social del trabajo, asociada a la producción agroexportadora que fue concentrando su centro neurálgico en San Salvador, capital del país. Como efecto de esto, se favoreció el desarrollo de la industria manufacturera y de otras actividades económicas que se iban localizando en este municipio. Fue entonces cuando el municipio de Santa Ana quedó en el rezago en cuanto a diversificación productiva debido a su carácter fuertemente asociado exclusivamente con el café, sin producir de forma significativa un proceso de división social del trabajo. En efecto, Lungo et al (1996) destacan que durante las primeras tres décadas del siglo XX se van creando las primeras industrias manufactureras del país, que se van ubicando principalmente en la capital, iniciando el proceso de concentración poblacional, así como de las actividades económicas y políticas; con lo que se transformaron las funciones urbanas de la ciudad. Respecto a la diversidad de actividades que se desarrollaban en la

---

sido expulsadas de forma violenta. Este desalojo ha sido avalado por constitucionalistas salvadoreños relacionados y afines a la oligarquía nacional. El interés del terreno es que debido a la producción del espacio llevado por el Estado y por agentes privados inmobiliarios han inyectado plusvalías sustantivas al mismo que se han acumulado en el devenir histórico, estando localizado en la zona sur-poniente de la capital, donde habitan clases dominantes y capas medias urbanas.

capital, Lungo (1993) advierte que entre 1916 y 1933, los establecimientos manufactureros, comerciales y financieros influyeron en la atracción de volúmenes de migrantes, pues las unidades económicas asociadas crecieron, respectivamente, de 5 a 71; 28 a 873; y de 6 a 25 (pág. 3), lo que permitió la diversificación y absorción de mayor cantidad fuerza de trabajo y diferenció aún más la estructura de clases en la capital. La noción de espacio geográfico como producción social que articula lo social y lo espacial se evidencian en esta dinámica influida por el desarrollo geográfico desigual que privilegió la inversión concentrada en la capital a partir del modelo de acumulación sustentado en la agroexportación.

La información documental citada hasta el momento permite identificar en la dimensión escalar-jerárquica la funcionalidad del Estado hacia la reproducción y acumulación de capital hacia fracciones de clase dominante, a partir de dos escalas del poder estatal que han entrado en acción y que hacen operativa su estrategia espacial. Desde la escala nacional y en conjunto con capitales extranjeros, el Estado intervino en la dotación de infraestructura necesaria –urbana e institucional (en lo financiero, comercial y productivo)– para la agroexportación y para las industrias manufactureras. Por su parte, a nivel del gobierno local, el Estado también fue funcional a los procesos de urbanización llevados a cabo por capitales privados pertenecientes a fracciones de la oligarquía nacional, que darían funcionalidad a las viviendas construidas desde emprendimientos privados dirigidos hacia las capas medias y hacia la oligarquía misma por medio de la dotación de agua y la pavimentación, a la vez que incrementaría el valor del suelo urbano o potencialmente urbanizable hacia la zona occidental y sur de la capital y de la futura metrópolis. Estas últimas inversiones en infraestructura urbana marcarían desde el inicio de la consolidación del AMSS la desigual renta del suelo y también la división social del espacio residencial, como efecto de la estrategia espacial del estado y en el marco del desarrollo geográfico desigual.

El crecimiento de la ciudad de San Salvador derivado del desarrollo y diversidad de sus fuerzas productivas en función de la reproducción de capital significó el incremento de la fuerza de trabajo potencialmente disponible u ocupada. De acuerdo con Baires (2006), hacia 1930 San Salvador finalmente cuenta con más población respecto al resto de ciudades del país, es decir, ampliaría sustantivamente su base para la extracción de valor aportado por los trabajadores en el proceso productivo, a la vez que se incrementaría la población



trabajadora desde funciones relacionadas al poder Estatal. Como se apuntó previamente, el incremento de actividad cafetalera orientada hacia la exportación generó el surgimiento de actividades financieras y del comercio urbano, que junto con el resto de actividades manufactureras y de industria incrementó los procesos de migración hacia la ciudad, de tal forma que en el centro de la misma fue surgiendo y propagándose una modalidad habitacional privada para clases trabajadoras de bajos ingresos o precarizada, así como para clases populares: los mesones. De forma concomitante, el surgimiento de los mesones está vinculado con el desplazamiento de las clases dominantes y algunas fracciones de las capas medias hacia la periferia<sup>66</sup> del centro de la capital (Lungo, 1992; referenciado por Baires, 2006), sobre todo hacia el occidente.

En lo que respecta a los mesones, estos son casas unifamiliares de propiedad privada cuyas habitaciones se alquilan a diversas familias de bajos ingresos. Generalmente se forman a partir de la fragmentación de grandes viviendas que fueron ocupadas originalmente por las clases dominantes, fundamentalmente en el centro de la capital. De acuerdo con Herrera y Martín-Baró (1978), el mesón es el “equivalente salvadoreño del ‘palomar’ guatemalteco, del ‘patio’ de vecindad mexicano o del ‘conventillo’ suramericano, puede definirse como una vivienda colectiva, sin servicios individuales”<sup>67</sup> (Herrera & Martín-Baró, Ley y orden en la vida del mesón, 1978, pág. 803). Además de contribuir a la reproducción de las clases populares y de algunos asalariados de bajos ingresos del sector público y privado, Baires y Lungo (1981) consideran que el mesón cumplía la doble funcionalidad de concentrar la riqueza para sus propietarios debido a las rentas que producen, incidiendo en la elevación de los precios de alquiler en la ciudad; a la vez que facilitan la concentración de la fuerza de trabajo y reducen el costo de su reproducción.

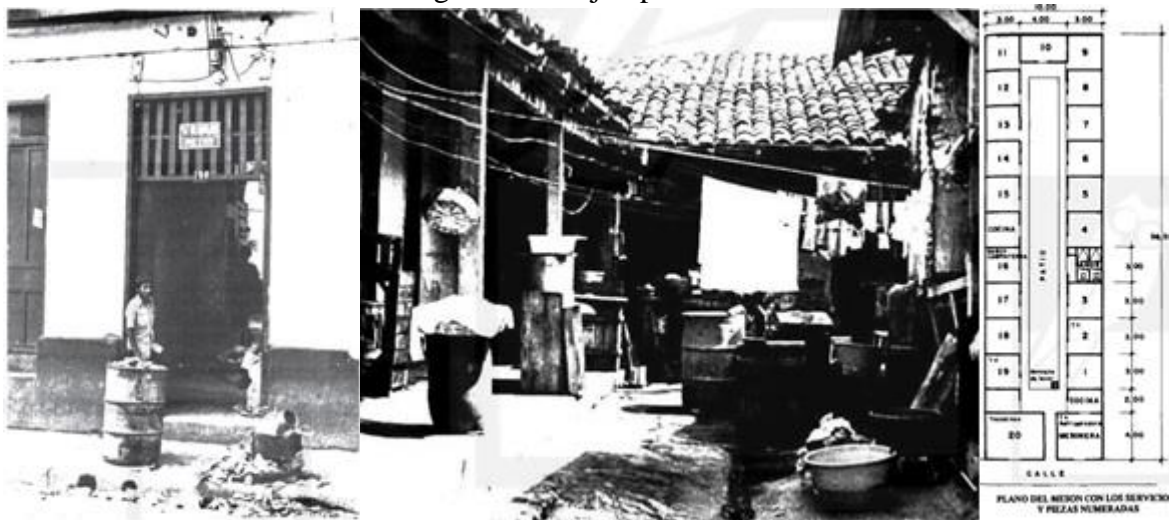
---

<sup>66</sup> Jaramillo (2017) argumenta que es posible que las clases dominantes de los países latinoamericanos hayan iniciado el proceso de periferización no como una elección, sino que al verse forzados por la invasión de sus espacios por parte de clases trabajadoras con las que no deseaban tener mayor contacto del necesario. Asimismo advierte que lo característico en la región es el alejamiento de las élites en una misma dirección que se aparta progresivamente del centro histórico. Sobre la primera afirmación de Jaramillo, no es posible aceptar o negar que esto haya sucedido en la capital salvadoreña, pero sobre la segunda afirmación, el caso de San Salvador sigue este patrón de alejamiento de las clases dominantes hacia el extremo sur-poniente de la ciudad capital. El autor afirma que el mercado de suelo tiene un papel predominante en este comportamiento, sin embargo, como se ha planteado previamente, dicho mercado está siempre regulado por el Estado de alguna u otra forma, partiendo de la propiedad privada y de las mismas intervenciones del Estado y de los sectores privados en la producción de suelo urbano y la generación de plusvalías.

<sup>67</sup> Este tipo de forma habitacional es conocido también como cortiço en Brasil

En cuanto a la urbanización privada producida entre las décadas de 1930 y 1940, esta se dirigió hacia las clases dominantes expandiéndose hacia la zona occidental de la capital, a la colonia Flor Blanca –primera subdivisión residencial fuera del centro capitalino–, provocando el deterioro del centro y la proliferación de mesones (Lungo, 1992). De acuerdo con Rodríguez (2002) la naciente burguesía se traslada hacia la colonia Flor Blanca, construida para las clases dominantes, separándola del resto de la sociedad urbana (Rodríguez, América, 2002; referenciada por Baires, 2006). En continuidad de esta tendencia de movilización de las clases dominantes, estas se desplazan entre finales de la década de los cuarenta y finales de los cincuenta hacia las colonias Escalón y San Benito, respectivamente (Baires, 2006), marcando la pauta de la direccionalidad de la expansión de las clases dominantes nacionales hacia la zona sur-poniente del AMSS que se mantiene hasta nuestros días.

Fotografía 2.1. Ejemplo de mesón



Fuente: (Herrera & Martín-Baró, 1978)

De acuerdo con Lungo y Baires (2001), desde finales del siglo XIX se han presentado los procesos de segregación socioespacial que han dividido a las clases dominantes del proletariado, de tal forma que las primeras han mantenido una dinámica de movilidad territorial hacia la zona oeste. Estos desplazamientos serían acompañados, por lo tanto, por la infraestructura de servicios urbanos dotados por el Estado, a la vez que favorecería al desarrollo del sector privado de la construcción.

Sobre el proceso de producción de vivienda con intervención directa de instituciones estatales, en la década de 1930 se lleva a cabo la primera acción desde una de

las instituciones creadas por el militar golpista y dictador Hernández Martínez: la Junta Nacional de Defensa Social (Gómez, Meléndez, & Martínez, 2011), en cuyo seno se crea el Fondo de Mejoramiento Social con la finalidad de mejorar la vivienda y redistribuir la tierra que estaba en manos de grandes propietarios nacionales; pero que se limita a distribuir pocas tierras estatales y a la construcción de viviendas para miembros del partido político oficialista creado por este militar (Equipo Maíz, 2014). De acuerdo con Lungo (1992), estas viviendas son localizadas en la zona noroeste de la capital y fueron entregadas a clases sociales de bajos ingresos<sup>68</sup>, sin embargo, otras 400 viviendas fueron construidas durante el mandato del dictador, hacia 1948, en las colonias Minerva, Militar y Costa Rica que estaban “decididamente fuera del alcance de las familias de bajos ingresos” cuya función fue la búsqueda del consenso sobre la nueva forma del Estado a partir del golpe militar de 1931 (Lungo, 1980, pág. 5). Respecto la producción y distribución de viviendas llevada a cabo por Hernández Martínez, cabe destacar un aspecto ideológico curioso e interesante: su carácter no necesariamente privado-individual. De acuerdo con la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima –FUNDASAL– (1993b), si bien estas se dirigieron hacia familias con salarios intermedios de centros urbanos, sobre todo en la capital, “se pone a práctica el concepto de tenencia de vivienda que son escrituradas bajo el régimen de bien común, donde los beneficiarios son todos los miembros del grupo familiar” (FUNDASAL, 1993b, pág. 2). En términos de política urbana llevada a cabo por Hernández Martínez, durante su periodo dictatorial se elaboró un reglamento de ornato y construcción para la ciudad de San Salvador, cuya finalidad era la de regular el crecimiento de la capital, sin embargo, el contenido del mismo se desconoce a plenitud debido a que apenas algunas partes no fueron destruidas (Lungo, 1992). No obstante, el hecho de la existencia de esta normativa en la capital refleja la evolución concomitante entre el proceso de urbanización, los procesos de acumulación y reproducción de capital y la regulación sobre la producción del espacio en la ciudad más importante del país, es decir, una selectividad espacial del Estado para intervenir o normar el espacio de mayor funcionalidad para el capital. Finalmente, durante este periodo se crea la Dirección General de Obras Públicas y la Dirección de Caminos (FUNDASAL, 1993a).

---

<sup>68</sup> Aunque no se dispone de información suficiente, es muy posible que estas viviendas hayan sido entregadas en efecto a familias de clases sociales de bajos ingresos que se encontraban insertos en actividades laborales dentro del sector formal privado o público, en función del clientelismo político.

A manera de breve conclusión para este periodo, se puede afirmar que el crecimiento poblacional, tanto natural como el ocasionado por las migraciones hacia la capital y los municipios aledaños –derivadas de la conjunción entre el modelo de acumulación agroexportador, la producción social de espacio urbano funcional al mismo y la división social del trabajo– impulsaron el proceso de conurbación. De acuerdo con Baires (2006), la ciudad de San Salvador creció de 89,281 a 171,270 habitantes, sin ningún tipo de planificación en este periodo. Asimismo, acota que en estos años ya es visible la conurbación de San Salvador, Mejicanos, Ciudad Delgado, Cuscatancingo y Ayutuxtepeque, que se extienden en un primer arco periférico hacia el norte capitalino, en donde se sitúan fundamentalmente clases trabajadoras, en tanto las clases dominantes y aquellas de ingresos intermedios se irían localizando hacia el poniente de la ciudad, dando continuidad a la incipiente división social del espacio residencial como resultado de los procesos enunciados que produjeron una urbanización socioespacialmente desigual en el que las inversiones estatales y privadas privilegiaron la producción de mejores condiciones de vida, a partir de sus infraestructuras, servicios y equipamientos, para fracciones de las clases trabajadoras de ingresos intermedios o altos, capas medias y para las clases dominantes orientadas hacia el sur-poniente de la capital, en donde formas productivas más avanzadas asociadas técnicas productivas más sofisticadas decantaron en propiedades espaciales cualitativamente superiores de sus viviendas, respecto del resto de las clases sociales urbanas capitalinas. Por otra parte, los mesones del centro capitalino, si bien construidos previamente para las clases dominantes (presumiblemente por medio de producción manufacturera), durante las últimas décadas del periodo se fueron deteriorando y ocupando por familias pertenecientes a clases trabajadoras de bajos ingresos y por clases populares, es decir, bajo condiciones de cualidades espaciales degradadas. Durante el periodo, el Estado produjo vivienda de calidad relativamente intermedia para clases trabajadoras de ingresos también intermedios en zonas aledañas pero periféricas al centro capitalino por medio de formas de producción presumiblemente industriales o manufactureras orientadas a la producción en serie de vivienda. Este último proceso implicaría considerar la institucionalidad estatal como una técnica social en sentido amplio.

Finalmente, cabe destacar que en este periodo se estaría dando el inicio de una nueva forma de producción de vivienda y hábitat urbanas antes desconocidos en el país: el

surgimiento de asentamientos ilegales “marginales” para población migrante, principalmente de origen campesino, que no logró establecerse en los mesones o en la vivienda producida con participación estatal, y mucho menos en la producida por el sector privado de la construcción. Dentro de este tipo de asentamiento se encuentra la actual comunidad Las Palmas (FUNDASAL, 1999), situada entre la ciudad capital y el municipio de Santa Tecla y que pertenece a colonias ilegales<sup>69</sup>.

## **2.2.Modernización del Estado, diversificación en la acumulación de capital y consolidación de la desigualdad socioespacial metropolitana**

El segundo periodo histórico que articula las transformaciones concomitantes del Estado, sus estrategias espaciales de acumulación de capital y la producción de desigualdad socioespacial corresponde al periodo de modernización del Estado nacional, que transcurre entre mediados de la década de 1950 hasta avanzada la década de 1970. Este sería el momento en el que el Estado salvadoreño impulsaría sus programas y discursos desde una pretensión de universalización de derechos, aspecto que queda plasmado en la Constitución política de 1950 que da inicio al periodo, estableciendo como corolario que el interés público primaría sobre el privado, adquiriendo la propiedad privada un carácter de función social (Martínez & Velasco, 2004). De acuerdo con Walter y Williams (2011), el modelo de acumulación capitalista sustentado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) fue promovido por el ejército, a la vez que se buscó la diversificación de la agricultura de exportación y se incrementó el gasto social y del bienestar público. Asimismo, las fuerzas armadas lograron crecer y buscaron legitimarse con la fuerza de trabajo en las zonas rurales a partir de diversas actividades relacionadas con la educación de los campesinos.

---

<sup>69</sup> Con el devenir histórico dichos asentamientos tomarían diversas formas en relación a la propiedad del suelo sobre el que se establecieron. Esto se abordará en la siguiente sección que corresponde al periodo histórico inmediatamente posterior. Cabe destacar que esta comunidad se encuentra en la actualidad formando una “isla” de viviendas de clases populares que son rodeadas (y en alguna medida escondidas a la vista) por colonias de clases dominantes y de clases trabajadoras de ingresos intermedios. Como se verá más adelante, Lungo y Baires (2001) afirman que a diferencia de otros países latinoamericanos, en la metrópolis salvadoreña algunas clases populares lograron ocupar terrenos cercanos o en medio de urbanizaciones de clases dominantes.

El apoyo a la oligarquía tradicional agroexportadora en el marco de la diversificación de la producción agrícola se verifica en la dimensión territorial nacional a partir de la inversión relacionada al cultivo del algodón en las zonas costeras del país. De acuerdo con Lungo et al. (1996), el Estado invirtió en infraestructura vial y de comunicaciones para la expansión del algodón.

El impulso de la nueva agenda social estuvo marcado por intereses de las oligarquías nacionales desarrollistas e impulsoras del modelo de ISI. De acuerdo con Walter y Williams (2011), para llevar a cabo la nueva agenda social se introdujeron impuestos progresivos que proporcionaron recursos adicionales para los programas sociales. López Bernal (2015) afirma que los buenos resultados que tuvo el emprendimiento de la diversificación agroexportadora consistente en el impulso de la producción de algodón, caña de azúcar y ganadería permitió la aplicación de estos impuestos “sin tener mayor resistencia por parte de los grupos de poder” (López Bernal, 2015, pág. 41). Sin embargo este es un punto de debate, pues Walter y Williams (2011) consideran que la oligarquía sí se opuso al incremento de impuestos directos durante el periodo.

Figura 2.3. Red vial en El Salvador hasta 1970.



Fuente: esquema de red la red vial de El Salvador, tomado y modificado de (PRISMA, 1996)

Con respecto al impulso del modelo de ISI, como en el resto de países latinoamericanos, esta nueva estrategia de acumulación tuvo un impacto sustantivo sobre la estructura de clases a nivel nacional, así como en otras escalas territoriales, fundamentalmente sobre la naciente metrópolis. En términos generales y de acuerdo con Filgueira (2001), durante el modelo de acumulación basado en la ISI en Latinoamérica, protegido por los Estados nacionales como proyectos estratégicos de desarrollo económico y social, los países latinoamericanos experimentaron un proceso de expansión urbana relacionado con la formación del proletariado industrial, el surgimiento de las clases medias dependientes (capas medias y fracciones de las clases trabajadoras de ingresos intermedios o altos), el inicio del sector servicios y el crecimiento del aparato burocrático y administrativo del Estado.

Si bien las condiciones generales a las que hace referencia Filgueira (2001) se habrían cumplido en El Salvador, es conveniente acotar ciertos aspectos respecto a la condición particular del país. En primer lugar, el proyecto de modernización del Estado se llevó a cabo a partir de estructuras estatales controladas por militares y civiles que mantuvieron relaciones clientelares con diferentes fracciones la oligarquía nacional, fundamentalmente con las fracciones de clase dominante vinculadas ya sea a: 1) al modelo de acumulación basado en la agroexportación, o 2) al proyecto de acumulación industrial que daría origen a nuevas burguesías enmarcadas en el modelo de acumulación de ISI. De acuerdo con Velásquez Carrillo (2012), el proyecto de industrialización fue truncado por una negligencia intencionada propiciada e impulsada por el poder de la oligarquía agroexportadora tradicional que se mantuvo como la columna vertebral de la economía salvadoreña y la principal fuente de divisas y excedente económico. En este sentido, el aparato estatal se vio inmerso en una conflictividad intra-oligarca de sus fracciones de clase. En este periodo, serían funcionarios cercanos a la oligarquía, burguesía y oficiales militares decantados por el proyecto agroexportador, o por la iniciativa de industrialización, quienes se incorporarían y ejercerían presión en los principales órganos del Estado, fundamentalmente en el poder ejecutivo. López Bernal (2015) advierte que en este periodo el Estado promovió la industria a partir de su intervención directa en la construcción de infraestructura, generación de energía eléctrica y educación.

En segundo lugar, el desarrollo de la industria salvadoreña fue relativamente pequeño, de tal forma que lo que se expandió mucho más fue precisamente el sector servicios, pero fundamentalmente desde la informalidad y de condiciones precarias de empleo. Al respecto, López Pérez (1986) advierte que el proceso de industrialización fue débil entre y dentro de los subsectores de la estructura manufacturera, impactando negativamente sobre la estructura ocupacional, pues a medida que incrementaba la dependencia de insumos importados se reducía la capacidad de absorción de fuerza de trabajo.

En tercer lugar, para el caso salvadoreño y Centroamericano, debido al pequeño tamaño de las economías nacionales, y por lo tanto de sus mercados internos, el proyecto de acumulación económica se fundamentó en la compartimentación de la producción de diversos productos en las escalas nacionales y la comercialización en la escala regional centroamericana a través del Mercado Común Centroamericano (MCC). La industrialización fue promovida en el territorio salvadoreño por Estados Unidos de tal forma que capitales industriales norteamericanos se localizaron en el país, sin embargo, Salgado (2016) afirma que en la década de 1970 ocurre un cambio de estrategia de la inversión extranjera directa manufacturera de Estados Unidos, abandonando sus iniciativas económicas industriales en el territorio nacional para relocalizarse en la Cuenca del Caribe, empeorando aún más las posibilidades de viabilidad del modelo económico.

El panorama anterior implica una conflictividad de fracciones de clase dominante que es relevante en cuanto al modelo de acumulación de capital que se impulsó desde este periodo. Derivado de la presión e influencia de las dos principales fracciones de la oligarquía sobre el Estado –la tradicional, afincada en el modelo agroexportador; y aquella que compone a la naciente burguesía industrial que provenía también de la primera, pero que deseaba cambiar de modelo de acumulación, o por lo menos diversificar las modalidades de reproducción y acumulación de capital–, la estrategia espacial del Estado se mantuvo vigente en el proyecto agroexportador, pero también permitió márgenes de maniobra para la producción industrial que modificó la estructura social de la capital y la metrópolis. En términos de la dimensión escalar-jerárquica, esto implicó impulsar con desigual ímpetu dos modelos de acumulación. En el primero, la estrategia espacial del Estado mantuvo el apoyo a la oligarquía tradicional y se propició la diversificación



productiva agrícola, incorporando el cultivo de algodón, manteniendo los apoyos estatales para la producción y comercialización de los productos agrícolas a partir de su institucionalidad y de la infraestructura vial funcional necesaria.

En el segundo modelo de acumulación –el de ISI–, el Estado impulsó una estrategia espacial estatal en la que se incorporaron dos aspectos fundamentales en el marco de su dimensión escalar-jerárquica: el primero radica en la articulación supranacional con el resto de naciones centroamericanas para la producción industrial al interior de cada una de las fronteras nacionales en donde los diversos Estados invirtieron en la producción compartimentada de productos para suplir la demanda de la región; a lo que se agregaría la participación de capitales norteamericanos asociados con fracciones de la oligarquía nacional que pujaba por transformar el modelo de acumulación. El segundo radica en el alcance de esta estrategia al interior de las fronteras nacionales: por lo menos para el caso salvadoreño, el desarrollo de la industria fue relativamente bajo en la participación de fuerza de trabajo, es decir, se caracterizó por ser excluyente para amplios sectores de la clase trabajadora y por lo mismo, tuvo poca capacidad para legitimar este modelo económico en la sociedad.

A pesar de la debilidad del proyecto de acumulación por ISI, el proceso de industrialización tuvo un fuerte impacto sobre la ciudad, la consolidación de la metrópolis y la desigualdad socioespacial. Barba (1998) advierte que el cordón industrial se fue configurando y concentrando entre 1960 y 1970 al oriente de la ciudad en los límites del municipio Soyapango, trayendo consigo la migración y generación de empleos de tal forma que esta concentración adquirió una dinámica de crecimiento polimorfa, caótica y desordenada. El efecto de atracción que implicó el proceso de industrialización habría incorporado también el flujo migratorio de fuerza de trabajo en el sector de servicios, intensificando aún más la aglomeración urbana y el crecimiento de la metrópolis. En este sentido, Barba (1998) considera que el despliegue de la actividad industrial fue un factor fundamental para la configuración metropolitana y gracias a la cual se le dio esta denominación de metrópolis desde los años sesenta.

De acuerdo con FUNDASAL (1996), desde la década de 1950 la migración del campo a la ciudad se intensifica debido a la incorporación de tierras para el cultivo del algodón y la expansión del cultivo del café y la caña de azúcar, que fueron acompañados

por la modernización en el sector agrícola. Sumado a estas migraciones, se suman otras en la década de 1960 debido a la crisis de la producción algodonera. De acuerdo con Lungo (1980), esta crisis asociada al estancamiento de la estructura agraria también provocaría procesos migratorios del campo a las ciudades del país, sobre todo hacia aquellas que estarían conformando el AMSS y principalmente a la zona central de San Salvador. Estos flujos migratorios derivados de la crisis, junto con otros motivados por la búsqueda de empleo en la ciudad por parte de la fuerza de trabajo se van alojando en los mesones, asentamientos populares ilegales y en tierras urbanas con renta de suelo baja por su localización en quebradas y riachuelos, de tal forma que la capacidad de absorción urbana se aproximaría a su límite a principios de la década de 1970. FUNDASAL (1996) advierte que la población inmigrante se asentó en espacios urbanos que no implicaban costo por su adquisición o que tampoco eran de interés para la industria de la construcción.

Otra forma de presión sobre la ocupación habitacional de la metrópolis provino de la expulsión de miles de campesinos salvadoreños radicados en Honduras a partir de la guerra con ese país en 1969 (López Pérez, 1986). Esta guerra fue producto de las tensiones entre los Estados derivadas del rompimiento de los acuerdos de producción y comercialización enmarcados en el Mercado Común Centroamericano. Es decir, fue un problema fundamentalmente económico y que puso en tensión a las diversas fracciones de clase industriales de los países centroamericanos y al proyecto local-regional de Industrialización por Sustitución de Importaciones. En este sentido, la guerra no es más que el resultado de tensiones entre fracciones de clase dominantes con capitales industriales entre los diferentes países centroamericanos, cuya correa de transmisión fueron los Estados nacionales. Cabe destacar que la guerra con Honduras coincide con el agotamiento del modelo de acumulación basado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones.

De acuerdo con Barba (1998), ya en la década de 1970 el modo de expansión urbano subordina a los municipios aledaños que crecen sin un dinamismo urbano propio y responden o son impactados por el crecimiento de la capital, San Salvador, apuntalando aún más su carácter metropolitano. Según Baires (2006), la población de San Salvador casi llegó a duplicarse entre 1950 y 1971, aunque las mayores tasas de crecimiento se registraron en los municipios aledaños de San Marcos, Ilopango y Apopa, de tal forma que para este último año se sumaron a la conglomeración los municipios de Soyapango e

Ilopango situados al oriente capitalino. De forma contraria, la oferta cultural y de servicios urbanos se va localizando progresivamente hacia el poniente de la capital, que se derivaría de los procesos de movilidad territorial de las capas medias y de las clases dominantes hacia esta zona (Lungo & Baires, 2001).

La presión migratoria de fuerza de trabajo hacia la ciudad en este periodo da origen a las modalidades formal e informal del mercado de suelo. De acuerdo con Lungo (1996), el proceso de ocupación que origina al mercado informal ocurre sobre una configuración de la propiedad de la tierra en zonas suburbanas dedicadas principalmente al cultivo del café, donde se van localizando sectores sociales urbanos de menores ingresos, dando pie a la proliferación de asentamientos ilegales, principalmente en el AMSS, contribuyendo a su crecimiento territorial, sobre todo a partir de este mercado. De forma complementaria, el mercado formal de suelo fue impulsado por la demanda de tierra para construcción funcional al proceso de industrialización y a la expansión de actividades terciarias. En conjunto, ambos mercados provocaron el encarecimiento del precio del suelo.

Sobre el mercado informal del suelo, FUNDASAL (1997) advierte que desde la década de 1950, “las fincas y terrenos baldíos en la periferia de las ciudades fueron parcelados por sus propietarios por la presión del crecimiento de las ciudades”, y que para la década de 1960 “surge como resultado de la experiencia [...] un grupo empresarial que se dedicará a especular con las tierras urbanas periféricas, comprando terrenos en estado rústico para luego vender los lotes a personas de escasos recursos carentes de vivienda” (FUNDASAL, 1997, pág. 2). Cabe destacar que las tierras de vocación cafetalera alrededor de la capital habrían sido parte de las tierras privatizadas desde la década de 1880.

De acuerdo con Lungo (1993), la expansión de la ciudad se presentó, sobre todo, dinámicas que incrementaron el crecimiento en los municipios periféricos y desaceleraron el crecimiento de la capital. Esto estaría dando origen a la localización periférica de las clases trabajadoras hacia la zona nororiental –donde proliferaron las lotificaciones para las clases populares–. Por otra parte, en un desplazamiento en contrasentido, el autor acota que las zonas residenciales de las clases sociales de mayores ingresos también se agotan y hacen que estos sectores sociales privilegiados se desplacen aún más en dirección suroeste “cubriendo las áreas libres existentes entre San Salvador y Santa Tecla”. Para el autor, la segregación socioespacial se refleja en la disponibilidad de infraestructura y servicios

diferenciada entre ambas zonas de la metrópolis (Lungo, 1993). Estas tierras hacia el occidente de la capital también eran utilizadas para el cultivo del café. En este sentido, el papel de las políticas públicas urbanas para la dotación de infraestructuras, servicios y equipamientos –como producción social de espacio derivado de la acción estatal– va acompañando a las clases sociales más favorecidas por el desarrollo económico que serían, además, aquellas vinculadas laboralmente a unidades productivas formales privadas o a instituciones del Estado; o incluso, a las clases dominantes. La contrapartida de esta política es el abandono de las clases populares que progresivamente se fueron asentando en la periferia de la metrópolis hacia el norte y oriente.

En conjunto, los procesos mencionados transforman el paisaje urbano en cuanto a las formas de hábitat de la fuerza de trabajo, sobre todo de las clases populares. De acuerdo con Baires (2006), en este periodo surgen los tugurios<sup>70</sup> y las colonias ilegales que, sumados a los tradicionales mesones<sup>71</sup> que antecedían y habían proliferado sobre todo en el centro de la capital, llegarían a representar en conjunto el 52.7% del total de viviendas en el AMSS para el año 1976. Los tugurios y las llamadas colonias ilegales son formas de asentamiento popular caracterizados por la autoconstrucción de vivienda, es decir, por la autoproducción de un espacio fundamental para la reproducción de la fuerza de trabajo pero caracterizado por contar con propiedades espaciales precarias en múltiples sentidos y dimensiones que se localizarían, como ya se dijo, en zonas periféricas de la ciudad o en suelo barato o de poco interés para el sector de la construcción. Los tugurios son asentamientos que de forma ilegal ocupan tierra estatal, generalmente ubicada en zonas de protección o a las orillas de ríos y quebradas; mientras que las colonias ilegales resultan de la subdivisión de terrenos privados en lotes pequeños y que no tienen dotación de servicios o infraestructura<sup>72</sup>. Tanto los tugurios como las llamadas colonias ilegales son conocidos como asentamientos ilegales o informales (Baires, 2006). De acuerdo con FUNDASAL (1997), “la colonia ilegal consiste en un lote, inicialmente sin servicios comunitarios y

---

<sup>70</sup> No obstante, como se planteó previamente, FUNDASAL (1999) afirma que los tugurios o colonias marginales podrían haberse originado alrededor de 1910.

<sup>71</sup> Si bien los mesones fueron el alojamiento de grandes contingentes de clases trabajadoras que se concentraban en el centro de la capital, eso no quiere decir que en otras zonas de la metrópolis o del país no se hayan desarrollado, sin embargo, es justamente en el centro capitalino donde se da su mayor concentración y volumen.

<sup>72</sup> De acuerdo con FUNDASAL Carta Urbana 77 de 1999, es apenas hasta el año 1968 que se incorpora oficialmente la tipología de tugurios o comunidades marginales dentro de los registros estadísticos nacionales.

redes de infraestructura, donde la familia, de acuerdo a sus posibilidades y necesidades autoconstruye su vivienda temporal o permanente con ahorros o con parte de su propio salario<sup>73</sup>” (pág. 3). En este tipo de asentamiento caracterizado por la forma productiva de vivienda de autoconstrucción con técnicas rudimentarias primaría la presencia de clases populares, aunque sería posible que algunos asalariados del sector formal o incluso empleados de instituciones estatales de bajos ingresos pudieran alojarse en los mismos. No obstante, si bien la vivienda producida constituía un valor de uso, el suelo donde se asentaba se había comprado, había tomado la forma de mercancía.

Fotografía 2.2. Ejemplo de tugurio y/o asentamiento ilegal.



Fuente: (Herrera & Martín-Baró, Ley y orden en la vida del mesón, 1978)

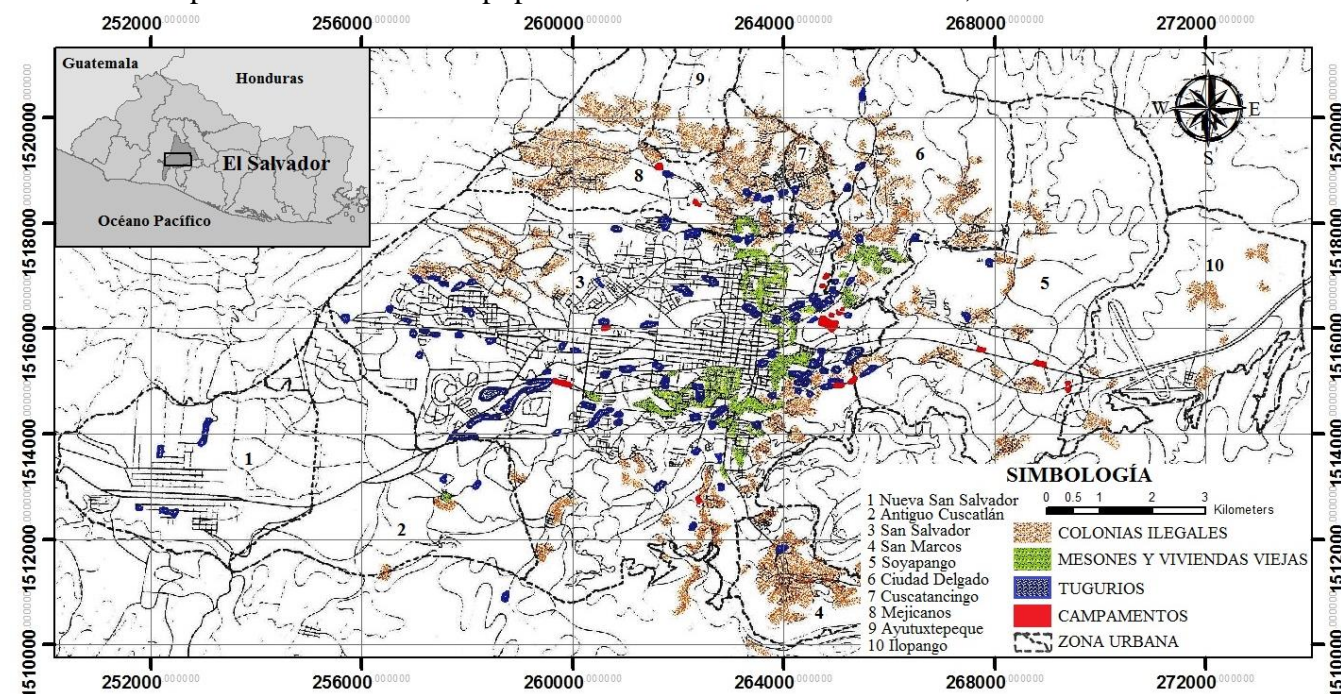
De acuerdo con López Pérez (1986), para mediados de la década de 1970 el mesón se había constituido como el tipo de asentamiento predominante en el ámbito urbano, alojando a más del 50% de la población más empobrecida, es decir, a las clases populares. Asimismo, el autor acota que el 40% de la población habitaba en el AMSS, y de esta, alrededor del 62.3% eran población de escasos recursos en un contexto general de reducción real de los salarios y los sueldos. Por su parte, FUNDASAL (1997) afirma que para el año 1975 en las cinco principales ciudades del país, que incluyen al AMSS, de la

---

<sup>73</sup> De acuerdo con FUNDASAL Carta Urbana 53 de 1997, “era muy común que por mora el comprador perdía el lote conjuntamente con la inversión realizada en la construcción”. Por otra parte, cabe mencionar que a pesar de que FUNDASAL utilice el término salario para los habitantes de los asentamientos ilegales, en su gran mayoría quienes habitarían en los mismos serían, en realidad, clases populares, es decir fuerza de trabajo que realiza su actividad económica para la subsistencia desde la “informalidad” y que por lo mismo su ingreso laboral no sería salarial, sino que su trabajo estaría subsumido indirectamente al capital y no estaría sometido a la explotación por parte de sectores capitalistas o del Estado.

población total urbana nacional, el 19.2% habitaban en 490 colonias ilegales, ascendiendo a 28,733 familias. Pese a las propiedades espaciales de las viviendas, caracterizadas por sus precarias condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo, Lungo (1980) afirma que en este periodo de agudización de las condiciones de precarización de habitabilidad de las clases trabajadoras no se manifestaron reivindicaciones urbanas en torno al problema de la vivienda.

Mapa 2.1. Asentamientos populares en el AMSS – Zona urbana, 1978.



Fuente: Coreas Bonilla (2019)

Sin embargo, aunque en el país no se hayan registrado reivindicaciones populares alrededor de la vivienda en el ámbito urbano, el tema de la propiedad del suelo y de la reforma agraria fue un tema transversal durante el periodo que generó crisis y conflictos interoligárquicos y al interior de la sociedad en su conjunto. Walter y Williams (2011) acotan que en el marco de la *Alianza para el Progreso* impulsada por el presidente de Estados Unidos, J. F. Kennedy, la reforma agraria fue un tema fundamental en el que el Estado no avanzó debido a la resistencia de las oligarquías conservadoras agroexportadoras. En esto coincide López Bernal (2015), agregando que ciertas fracciones militares en el poder que trataron de impulsarla perdieron “la confianza del capital” (López Bernal, 2015,

págs. 42-43), es decir, de las fracciones oligarcas tradicionales afincadas en el modelo agroexportador. En este sentido, se vuelve a hacer palpable el tema de la lucha entre fracciones de clases dominantes al interior del aparato estatal, bajo la mediación militar.

En el marco de la modernización del Estado iniciada en la década de 1950, que se desarrolló concomitantemente con la implementación de los dos modelos de acumulación y con el proceso de expansión de las ciudades, se generaron una serie de instituciones que afectaron directamente la producción social del espacio en las principales ciudades del país, pero sobre todo en el AMSS. La base de la transformación del Estado promulgaba un papel de mayor relevancia en el desarrollo económico y social a partir de la Constitución de 1950. En cuanto a la vivienda, en el artículo 148 se declara de interés social la construcción de vivienda. En 1951 se funda el Instituto de Vivienda Urbana (IVU) con el objetivo de construir viviendas unifamiliares y multifamiliares<sup>74</sup> (Harth, 2013) para ser vendidas a la fuerza de trabajo formalizada, que conformarían clases sociales con ingresos suficientes para acceder a las políticas de crédito que se fueron creando. De acuerdo con Lungo (1980), la creación de este instituto se da bajo recomendaciones de agencias internacionales que, desde finales de la década de 1940, ven en la construcción y venta de vivienda para clases sociales con ingresos bajos y medios la posibilidad de utilizar excedentes acumulados y subutilizados de capital o que se fugan del país y que provienen de la producción y comercialización del café; es decir que la recomendación es la inversión de capitales privados en conjunción con el Estado. En este sentido, la actividad estatal en el marco de la vivienda estaría orientada a quienes se encontrarán en mejores condiciones en el mercado laboral, que serían algunos sectores de altos ingresos de la clase trabajadora, probablemente vinculados con el modelo de acumulación industrial o para aquellas insertas en actividades comerciales con buenas remuneraciones, o bien, para empleados públicos con sueldos que les hacían ubicarse como demanda solvente. No obstante, este instituto de vivienda dejaría por fuera a grandes masas de fuerza de trabajo informalizada y de bajos ingresos que integrarían gran parte de las clases populares. Esto respondería precisamente a que la política estatal de vivienda se orientaría desde sus orígenes institucionales a la demanda solvente en distintas ramas de la economía con buena productividad. Así, según FUNDASAL (1993b), entre 1950 y 1960, el auge económico derivado de la demanda de

---

<sup>74</sup> Durante la década de 1950 también se crea el Instituto de Colonización Rural (ICR) (FUNDASAL, 1993a)

café y algodón permite contar con los recursos suficientes, tanto en el Estado como en el sector privado, para incidir sobre la industria de la construcción, de tal forma que el capital de promoción desarrolla en el AMSS nuevas áreas en las que se construyen conjuntos habitacionales residenciales, dentro de los que se encuentran San Benito, para clases dominantes y producida por el sector privado; y las colonias Guatemala, La Libertad, Centro América y Colonia Militar, entre otras, producidas bajo la intervención gubernamental, que sería dirigida hacia clases trabajadoras de ingresos intermedios y para oficiales militares de carrera con algún rango de relevancia.

Durante los primeros años de intervención del IVU en la producción de vivienda el financiamiento de su actividad provenía exclusivamente de fondos propios del Estado, pero a partir de 1962 se inicia la dependencia de préstamos internacionales para complementar al fondo público (Lungo, 1980).

En términos territoriales, se evidencia la estrategia espacial del Estado al dirigir su política estatal de vivienda de forma coherente en el territorio nacional donde más posibilidades de encontrar demanda solvente para el consumo de la vivienda: la metrópolis, pero en especial, la capital del país y los municipios inmediatamente periféricos y más próximos a la misma. De acuerdo con Lungo (1980), el IVU creó un banco de tierras de 75 manzanas potencialmente utilizables a finales de la década de 1970, ubicándose alrededor del 43% de estas en los municipios del AMSS de Soyapango, Ilopango y Mejicanos; provocando la especulación y el incremento de las rentas del suelo urbano y suburbano, y por esta razón, haciendo más inaccesible el suelo para las clases trabajadoras con menores ingresos; es decir, forzándoles a buscar suelo en las periferias metropolitanas. El resto de las tierras se ubicaron en otras ciudades importantes del país, como San Miguel, al oriente; Sonsonate y Ahuachapán, en occidente; y Chalatenango al norte del país (Lungo, 1980). En efecto, en la metrópolis se concentran históricamente las mayores proporciones de fuerza de trabajo formalizada dentro del sector privado y público, razón por la que el grueso de los flujos de capitales invertidos en las diferentes etapas del proceso de vivienda (financiamiento a la construcción y financiamiento para el consumo) estaría precisamente circulando en esta parte restringida del territorio nacional. Adicionalmente, para apoyar la funcionalidad del sistema de vivienda, se crearon otras legislaciones como la Ley de Inquilinato (1968) y la Ley de la Propiedad Inmobiliaria por Pisos y Apartamentos (1961)



para facilitar el trabajo del IVU (Martínez & Velasco, 2004). Sin embargo, dada la política del IVU de incorporar a la fuerza de trabajo formalizada, esta legislación estaría beneficiando nuevamente a las clases trabajadoras con mejores condiciones y excluyendo al grueso de la fuerza de trabajo en el AMSS, es decir, dejando que estas grandes mayorías busquen por sus propios medios los mecanismos para ayudarse a su propia reproducción social, es decir, para sobrevivir en un medio económico adverso.

Posteriormente, en la década de 1970, el IVU deja de participar de forma activa en el proceso constructivo de adecuación de terrenos urbanos. Asimismo, el capital financiero y comercial que antes brindaba empezó a sustituirse por empresas constructoras privadas, de tal forma que el papel del Estado quedaría reducido al carácter de promotor (Lungo, 1980). Esto sólo fue posible gracias a que a mediados de la década de 1960 se crea la Financiera Nacional de Vivienda (FNV), bajo la figura de corporación de derecho público; y cuyos capitales provenían del Estado (alrededor del 51%); y de préstamos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID por sus siglas en inglés) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (alrededor del 49%); pudiendo además contar con otros recursos provenientes de capitales privados salvadoreños; emisión de bonos nacionales de vivienda orientados hacia cualquier empresa privada, por el gobierno o por el sistema bancario; y la exención de impuestos, tasas de derechos y demás contribuciones fiscales, municipales, etc. (Lungo, 1980). Por su parte, Romero y Vides (2006), advierten que la FNV también estaba conformada por grupos de empresas privadas de la construcción.

Posteriormente, en 1965 se fundan las primeras Asociaciones de Ahorro y Préstamo (AAP) que se articularían a la FNV: Atlacatl, Credisa y Casa<sup>75</sup>. De acuerdo con FUNDASAL (1993b), la FNV regularía a las AAP bajo una legislación distinta a la banca comercial, fijando tasas de interés propias más bajas que las de la banca comercial, así como las condiciones bajo las cuales se concederían los créditos para vivienda<sup>76</sup>. Por su parte, Martínez y Velasco (2004), afirman que con la FNV se logra la coordinación entre la

---

<sup>75</sup> Estas tres AAP se convertirían en bancos privados o se fusionarían con la banca privada a partir de la implementación del Ajuste Estructural y los Planes de Estabilización Económica desde 1989 dictados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). De acuerdo con Lungo (1980), a partir de 1973 se ampliaría el número de AA P.

<sup>76</sup> Según Ferrufino (2013), el sistema creado alrededor de la vivienda capacitaba a las empresas privadas viviendistas.

iniciativa privada y estatal. Para Lungo (1980), las AAP son instancias creadas por accionistas provenientes en su mayoría de una fracción monopólica de la burguesía en ascenso, que podrían ser, en efecto los segmentos más liberales-reformistas de la oligarquía cafetalera y decantados hacia la implementación del proyecto de desarrollo industrial mencionados por Velásquez Carrillo (2012), y que tendrían, además, una visión de estado de bienestar, aunque excluyente de las mayorías trabajadoras y restringida a la fuerza de trabajo solvente económicamente; misma que sería también funcional tanto al sector privado formal como instrumentos de generación de valor, así como como a las instituciones Estatales para el sostenimiento del status quo. Según Lungo (1980), los mecanismos financieros implementados a partir de este sistema hicieron posible convertir los ahorros individuales en capital productivo para la construcción de vivienda, permitiendo la fusión del capital bancario, industrial, comercial y capital productivo de la construcción, así como de la propiedad territorial; dando mayor empuje a la constitución de la fracción monopólica de la burguesía. Cabe destacar que estas iniciativas alrededor de la vivienda posibilitaron el desarrollo del sector privado de la construcción, no solamente en la producción de la vivienda, sino de todo tipo de materiales necesarios para la producción de este espacio-mercancía<sup>77</sup> (FUNDASAL, 1993b; Lungo, 1980). Lungo (1980) hace explícito el carácter funcional de la FNV respecto a la reproducción del capital privado, por medio de la asistencia financiera a los capitales privados de las AAP, además de garantizar la ganancia de los capitalistas accionistas del sistema, mantener la liquidez del sistema, garantizar el pago de los deudores y redescantar las hipotecas.

Posteriormente, en 1973 es creado el Fondo Social para la Vivienda (FSV). De acuerdo con Martínez y Velasco (2004), el mecanismo llevado a cabo para capitalizarse llevado a cabo por esta institución fue obtener ingresos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). El FSV dirigió sus actividades nuevamente hacia los empleados formalizados del sector privado afiliados al ISSS<sup>78</sup>. De acuerdo con Lungo (1980), además de la creación de fondo con participación patronal del 5%, más el aporte del 0.5% de los

---

<sup>77</sup> Según la misma FUNDASAL (1993b) y Harth (2013), las empresas del sector de construcción se aglutinaron en la gremial de la Cámara Salvadoreña de la Construcción (CASALCO), fundada en 1964. Como se verá posteriormente, esta gremial llegaría a formar parte de las Instituciones estatales de la política de vivienda en el futuro neoliberal, pudiendo incidir sobre la política misma.

<sup>78</sup> El ISSS fue creado en el año 1949, anticipándose a la Constitución de 1950, pero perfilando, sin duda, el carácter interventor del Estado en los procesos de redistribución social que emanarían de ésta.

salarios de los trabajadores, se aplicaron otras aportaciones del Estado, se crearon subsidios y se utilizaron las ganancias de los capitales invertidos para ampliar la demanda solvente. Con ello el Estado estaría nuevamente participando de forma activa en la reproducción de la fuerza de trabajo formalizada y en mejores condiciones laborales y de ingresos, facilitando el acceso de la mercancía vivienda para las clases trabajadoras que fueron incorporadas a parte de los beneficios del Estado de bienestar, y que además fueron favorecidas en cuanto a remuneraciones laborales por los procesos de acumulación de capital vigentes en su calidad de trabajadores formalizados. Paralelamente, la política estatal de vivienda sería benéfica para el sector privado de la construcción. Ferrufino (2013) considera que durante este periodo se consolidaron los factores que permiten la intervención del sector privado en la producción de vivienda masiva debido a que la FNV canalizaba ahorros de las familias de ingresos bajos y medios para el acceso a créditos de corto plazo para la construcción por parte del sector privado y que se dirigían hacia sectores medios urbanos, mientras que el FSV adquirió en sus inicios proyectos habitacionales completos construidos por el sector privado. Cabe complementar lo anterior con el hecho de que la vivienda dirigida a sectores medios por parte de la FNV de la que habla Ferrufino (2013), sería la que, según Martínez y Velasco (2004), incrementaría la oferta en áreas urbanas no periféricas para sectores de ingresos superiores a los cuatro salarios mínimos, es decir, las políticas crediticias impulsadas por esta entidad favorecieron a producir espacios habitacionales más próximos a la centralidad de la metrópolis, favoreciendo a la producción y reproducción de la división social del espacio residencial.

Para ampliar el sistema de seguridad social se creó en 1975 el Instituto Nacional de Pensiones de Empleados Públicos (INPEP), que se adscribiría a trabajadores y patronales del sector Público (Iraheta & Telles, 2010). Sus funciones serían, de acuerdo con Lungo (1980) las de actuar como agente financiero para la construcción de viviendas y brindar créditos a los trabajadores cotizantes para la compra de viviendas de las empresas que construían para el IVU, al FSV o a las AAP (Lungo, 1980). En este sentido, el Estado estaría interviniendo ahora, de forma sistemática (aunque incompleta) en la reproducción de la fuerza de trabajo que conforma la parte más amplia de las capas medias: los trabajadores del mismo Estado, cuyas condiciones laborales y de ingresos serían incluso mejores respecto a la fuerza de trabajo del sector privado. Sin embargo, bajo esta nueva forma de

intervención estatal, esta política de vivienda institucionalizada mantendría el carácter excluyente para la reproducción de la fuerza de trabajo históricamente más precarizada en términos de condiciones laborales y de ingresos, es decir, para las clases populares. Asimismo, reforzaría la estrategia espacial del Estado de concentrarse donde se encuentran las mayores proporciones de demanda solvente con capacidad para adquirir una vivienda-mercancía, un valor de cambio: la ciudad capital y algunos municipios inmediatamente periféricos situados al norte y poniente de la misma.

La concentración de proyectos habitacionales con participación del Estado se constata, por ejemplo, a partir de los proyectos que Peñate Monge (2008) considera los más representativos del IVU: el Centro Urbano Libertad construido en 1960; el Centro Urbano Santa Anita (Málaga) construido en 1950 –ambos en el municipio de San Salvador, capital del país; y el Centro Urbano José Simeón Cañas en el municipio de Mejicanos, de localización aledaña a San Salvador y que se ubica en la zona central de la metrópolis al norte de la capital; además de otros proyectos de altura que en conjunto construidos principalmente en el municipio de San Salvador, alcanzando la cifra de 8,894 apartamentos<sup>79</sup> (Peñate de Monge, 2008). En este sentido, el aporte de la política estatal de vivienda desde el IVU se localizaría en la zona central de la metrópolis; y se orientaría además hacia sectores formalizados de la fuerza de trabajo con ingresos intermedios.

Además de las intervenciones alrededor de la vivienda, el Estado participó de otras formas en la producción del espacio urbano circundante a la misma<sup>80</sup>, es decir, en la producción del hábitat. En 1951 se promulga la Ley de Urbanismo y Construcción (LUC). Parte de la importancia de esta ley, además de orientarse a normar estándares urbanísticos es, según FUNDASAL (1997), el hecho de incorporar algunos elementos técnicos para la identificación o caracterización de los asentamientos ilegales dentro de las normativas, considerando algunos aspectos sobre el control de este tipo de asentamientos urbanos. Así, el término de colonia ilegal se incorpora dentro del vocabulario del urbanismo salvadoreño para nombrar el submercado habitacional de lotificaciones “que se subdividen sin cumplir

---

<sup>79</sup> Además de los mencionados, la política de vivienda del IVU también incluye los siguientes Centros Urbanos en San Salvador: San Carlos, Monserrat, Candelaria, Atlacatl, Guatemala, 5 de Noviembre, Amatepec, IVU y Lourdes.

<sup>80</sup> Por el momento, se hará una breve mención de las principales instituciones y normativas asociadas al desarrollo y ordenamiento urbano. En el capítulo III se profundizará al respecto, cuando se analicen los condicionamientos estructurales sobre la producción de la desigualdad socioespacial en el AMSS a partir de algunas de las instituciones y normas que se esbozan preliminarmente en este capítulo.

los requisitos, normas o procedimientos oficiales y por lo tanto, no llevan a debida aprobación requerida por las autoridades, ni cuentan con servicios de infraestructura” (pág. 3). Otra institución incorporada al Estado es la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura (DUA) creada en la década de 1960. Su función legal era, según el texto de la ley, la de “administrar el crecimiento físico de las áreas urbanas y aplicar leyes y reglamentos relativos a la construcción y urbanización”.

Fotografía 2.3. Ejemplo de tipología de vivienda pública de la política de vivienda del IVU.



Fuente: (Peñate de Monge, 2008)

Asimismo, se elabora el METROPLAN 80 para el AMSS<sup>81</sup>, cuya función era la de “ordenar más que todo las vías, el uso del suelo [... y] fue implementado parcialmente” (FUNDASAL, 1996). Otra función medular del METROPLAN 80 era, según Lungo (1998), además de la regulación del uso de suelos, la de solucionar el problema del traslape de funciones entre las diversas instituciones estatales<sup>82</sup> que actuaban sobre el espacio urbano (Lungo, 1996). Otro eje contemplado dentro del METROPLAN 80 fue el de brindar asistencia “a grupos de menores ingresos, así como la legalización progresiva de lotificaciones ilegales” (Harth, 2013, pág. 9), que inicia en la década de 1970 (Lungo, 2000). Asociado a estas instituciones también se llevaron a cabo “programas de mejoramiento y renovación de tugurios de corto alcance y aislados” (FUNDASAL, 1993c, pág. 6). En general, según FUNDASAL (1993a), todas estas medidas de intervención sobre los asentamientos populares buscarían el clientelismo político; es decir, en un plano general, la legitimación del gobierno militar, los modelos de acumulación implementados y las consecuencias económicas y sociales de estos. Según Lungo (1998), el METROPLAN 80 fue un instrumento tecnocrático realizado bajo una concepción urbanística sustentada en la idea de la construcción de una “ciudad ideal” que no hizo caso de las contradicciones sociales generadas por intereses entre diversos actores urbanos y que tampoco tomó en cuenta la participación de dichos actores. Posteriormente, FUNDASAL (1993a) advierte que en la década de 1970 se crea el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (CONAPLAN)<sup>83</sup> que se convertiría, en los años siguientes, en el Ministerio de Planificación (MIPLAN); y se da vida al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano<sup>84</sup> (VMVDU); este último en 1979; quedando adscrito desde el inicio al Ministerio de Obras Públicas (MOP), en la inercia de los proyectos espaciales del Estado.

---

<sup>81</sup> Según Harth (2013), además del METROPLAN 80 elaborado para el AMSS, se formulan planes de desarrollo urbano para Santa Ana en 1978; y posteriormente, para Sonsonate en 1980 y para San Miguel en 1981 (Harth, 2013, pág. 71). Estas ciudades estarían jerárquicamente en segundo plano con respecto al AMSS y son además cabeceras de los departamentos que llevan el mismo nombre, situadas las dos primeras al occidente del país y la tercera al oriente.

<sup>82</sup> Este es un problema que se arrastra hasta la fecha.

<sup>83</sup> Que originariamente dependía de la Presidencia de la República

<sup>84</sup> El nombre original con el que se creó esta institución fue el de Sub-Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano (López, 2014). Cabe destacar que el hecho de ser una secretaría o sub-secretaría implica que la operatividad de dicha institucionalidad depende directamente de la presidencia de la República y que no tiene en realidad el carácter de Ministerio, pudiéndose clausurar a disposición de cualquier presidente en el devenir histórico. Caso contrario sucedió con el CONAPLAN, que de ser un consejo pasa a adquirir el estatus de Ministerio.

Como puede apreciarse, toda la institucionalidad creada para atender el tema de vivienda, principalmente orientado a la demanda solvente directamente vinculada con las actividades urbanas más productivas, es decir, a las clases trabajadoras formales del sector público y privado y a las capas medias funcionales desde el mismo Estado, constituyen técnicas en el sentido amplio que producen espacios determinados, según lo planteado por Santos (2000). Dichas técnicas serían desiguales en función de la clase social a partir de las leyes de distribución social a las que se refiere Pradilla (1984). Para aquellas clases sociales consideradas como demanda solvente –cuyas relaciones laborales se encuentran subsumidas directamente al capital–, es decir, las insertas en actividades laborales formales y cuyas remuneraciones eran relativamente intermedias o altas, sus viviendas tendrían mejores localizaciones, más cercanas a la centralidad<sup>85</sup> de la ciudad. Este es el caso de la política de vivienda desarrollada por el IVU, FSV e INPEP, junto con la FNV y las AAP. Asimismo, la producción de viviendas como espacio para estas clases también tendría propiedades espaciales específicas. La forma productiva de estas viviendas sería principalmente la industrial o, cuando menos, una manufacturera con características semi-industriales. Por ello, también son diferentes las políticas y sus resultados en términos de viviendas terminadas producidas por el Estado, respecto a las intervenciones sobre los asentamientos dirigidos para las clases populares. Para estos últimos, en el caso de los tugurios que ocupan suelo del Estado, se formaliza la tenencia de la tierra y se hacen algunas mejoras sobre el hábitat, pero, cualitativamente, los espacios producidos a partir de estas políticas no llegarían a semejarse a las propiedades espaciales de las primeras y sus formas productivas serían más artesanales, con técnicas mucho más rudimentarias. El tipo de intervención para los asentamientos de las clases populares sería la excepción más que la regla en la política estatal de vivienda durante este periodo. Sin embargo, otras fracciones de las clases populares, cuyo trabajo se encuentra indirectamente subsumido al capital, no alcanzaron a asentarse en zonas centrales de la ciudad y se vieron forzadas a ocupar los espacios periféricos del AMSS, sobre todo a partir de colonias ilegales derivadas de lotificaciones ilegales promovidas por sectores privados especuladores del suelo periférico.

---

<sup>85</sup> Aquí la centralidad debe entenderse, en un sentido amplio, como la localización de las mayores concentraciones de inversión pública y estatal en la producción del espacio. Con ello, dicha centralidad quedaría inscrita en la zona sur-poniente de San Salvador, junto con la ciudad de Santa Tecla y Antiguo Cuscatlán.

Estas clases habrían de autoconstruir sus viviendas con técnicas rudimentarias prácticamente sin ninguna intervención estatal, dando lugar a la producción de espacios cuyas propiedades espaciales serían las más precarias. La mayoría de la población que forma parte de estas clases serían familias o personas cuyo trabajo se encuentra indirectamente subsumido al capital<sup>86</sup> y que no contarían con el resto de espacios urbanos producidos –el hábitat– que pudieran darle adecuada funcionalidad. Finalmente, la producción de vivienda para las clases dominantes, aquellas que se han ido movilizandoprogresivamente hacia el poniente de la capital, tendría un carácter sobre todo manufacturero pero, debido a la posibilidad económica de dichas clases, las propiedades espaciales de sus viviendas tendrían mejor calidad respecto al resto de viviendas y de asentamientos. Adicionalmente, como se ha advertido, las mejores condiciones de infraestructura, servicios y equipamiento desarrolladas por el Estado y por otras entidades privadas acompañarían espacialmente esta movilidad de clase en la metrópolis. Las clases sociales que habitarían en estos espacios socialmente producidos serían aquellas subsumidas directamente al capital, por un lado; y los mismos dueños de los medios de producción y la oligarquía nacional, por el otro. También es posible que se encuentren fracciones de las capas medias que participan laboralmente como funcionarios estatales de alto nivel. En términos escalares- jerárquicos, las instituciones estatales tendrían un carácter concentrado en la capital y centralizador en la toma de decisiones sobre la intervención en el territorio que estaría por sobre los programas de atención a los asentamientos humanos, constituyendo técnicas en sentido amplio desiguales en función de la clase social a la que se orientaron.

Cabe destacar que, según Lungo y Baires (2001), en algunos casos, familias trabajadoras pertenecientes a las clases populares se habrían asentado en quebradas de ríos y arroyos que pasan por zonas donde habitan clases trabajadoras con ingresos medios y altos. Esta situación es descrita por Martín-Baró (1985) como “una serie de barrancas

---

<sup>86</sup> Es importante destacar que el trabajo de organizaciones privadas de la sociedad civil sin fines de lucro también han participado en la producción de vivienda y hábitat para clases populares. Dentro de estas se encuentra la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, cuyas siglas fueron inicialmente FSDVM, y ahora se le conoce como FUNDASAL. El aporte de esta institución y de otras similares que surgieron en el periodo es de gran importancia para atender el problema de vivienda para algunas familias de las clases populares, sin embargo, su impacto en términos proporcionales es mucho menor al de las instituciones estatales, al de la producción mercantil de vivienda desarrollada por el sector privado de forma independiente; y con respecto a los tugurios, mesones o colonias ilegales.



donde se enraciman «champas» (chabolas) miserables de los marginados; varias de estas barrancas cruza los barrios residenciales más lujosos de la burguesía salvadoreña, con grandes mansiones y amplias avenidas ajardinadas” (pág. 37). Esta situación tendría mayor presencia en la capital respecto al resto de municipios, pero la mayor proporción de asentamientos ilegales en los que se alojaron las clases populares quedan perfectamente marcados en los municipios inmediatamente periféricos de San Salvador y en el resto de municipios periféricos del AMSS orientados hacia el norte y oriente capitalino.

En términos de la espacialidad del Estado, como balance general de este periodo se evidencia la complejidad de los proyectos espaciales del Estado en la concreción de la política de vivienda. En términos de la gestión, el Estado ha conformado un sistema conjunto con diversos sectores privados alrededor de la construcción que han facilitado la reproducción del capital para aquellas fracciones de la clase dominante con capital excedente para invertir en la industria de la construcción y en el financiamiento de la producción de vivienda e intercambio de la misma, dirigida hacia la demanda solvente. No obstante, en este proceso se presentaron contradicciones al interior del Estado entre la oligarquía tradicional afincada en el modelo agroexportador respecto a una oligarquía menos ortodoxa que intentó diversificar la productividad nacional. A pesar de esto, la influencia de Estados Unidos debió haber sido un aliciente para estas fracciones de clase con capitales excedentes y subutilizados en su emprendimiento alrededor de la política de vivienda que contó con el andamiaje jurídico estatal y se enmarcó en la lógica del Estado Benefactor –bajo un carácter de consenso orientado hacia la demanda solvente, así como funcional a la reproducción del capital– y de la fuerza de trabajo con ingresos intermedios funcional a esta reproducción y acumulación capitalista. Adicionalmente, la incorporación de la fuerza de trabajo formalizada debió haber formado parte de la base social que legitimó, en alguna medida, la permanencia de los gobiernos militares en alianza con fracciones de la oligarquía nacional.

### **2.3.Crisis general del Estado, de los ejes de acumulación capitalista y de la desigualdad socioespacial metropolitana**

La década de 1980 se caracteriza por la coincidencia de la crisis económica global y la propia crisis nacional. Esta última tiene su origen en la no implementación de la reforma agraria, el cierre de espacios políticos y a la persecución, asesinato y desaparición de líderes sociales de diferentes sectores que ejercían presión y protesta sobre las instituciones estatales en la lucha por la reforma agraria, por mejores condiciones de vida y por la alternancia democrática en el poder estatal. También la crisis era económica y se derivaba de la dependencia del petróleo importado y de la deuda contraída décadas atrás con Estados Unidos para el impulso del modelo de acumulación por ISI. El preámbulo de esta crisis interna fue el último golpe de estado militar llevado a cabo por una fracción de la juventud militar en 1979, cuyo objetivo general era buscar un acercamiento a las clases populares y clases trabajadoras por medio de la promulgación de la reforma agraria, entre otras medidas. No obstante, desde octubre de este año hasta 1982 le sucedieron al golpe dos Juntas Revolucionarias de Gobierno, una primera apegada a la reforma del Estado y otra segunda de corte más conservador que desdibujaría los objetivos iniciales por los que se impulsó el golpe de la juventud militar, pero que llevaría a dirigir al gobierno a un presidente civil, el primero desde el golpe de Estado militar dirigido por el dictador Hernández Martínez a principios de la década de 1930. Para ese entonces, la guerra civil ya había iniciado<sup>87</sup> y finalizaría hasta el año 1992 con la firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec, México. El nuevo mandatario civil establecería una alianza con militares conservadores y con la política contrainsurgente y anticomunista de Estados Unidos, no sin el disgusto de la oligarquía salvadoreña. En términos de la disputa política interna por el control del Estado, a principios de la década se forma el partido político Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) conformado por fracciones de la oligarquía nacional que aspiraban al poder político en la nueva configuración y escenario. De acuerdo con Dada Hirezi (2017), este instituto político contó con el apoyo de la embajada de Estados Unidos y con el financiamiento de la USAID para crear la Fundación para el Desarrollo

---

<sup>87</sup> Sin embargo, la crisis social que llevaría a la crisis política se evidenció desde principios de la década de 1970, momento en el que empiezan a surgir células guerrilleras urbanas, sobre todo en San Salvador, la capital de país.

Económico y Social (FUSADES), asesorada por Arnold Harberger de la Escuela de Chicago, quien había participado en el programa económico de Augusto Pinochet. Dentro de FUSADES se integrarían empresarios, profesionales y técnicos afines al sector empresarial y a las clases dominantes en lo económico. El autor les cataloga como “una derecha neoliberal, que había tenido una posición crítica al programa contrainsurgente de inspiración estadounidense”<sup>88</sup> (Dada Hirezi, 2017, pág. 10). Con estas entidades las clases económicamente dominantes contarían con un instrumento político y con otro desde la sociedad civil para impulsar su agenda.

De acuerdo con Griffith y González (1999), con la nueva configuración del gobierno civil y otros cambios en el Estado, éste tomó el control del sistema financiero, del comercio exterior y de las propiedades agrícolas expropiadas para la reforma agraria, siendo estos los principales ejes económicos; pero los esfuerzos fracasaron en lograr la inserción exitosa en la economía global y neoliberal contraria a un protagonismo más dinámico del poder Estatal implementado en la década de 1980 al interior del país. Albiac (1999) afirma que las fracciones de la oligarquía financiera se enfrentaron al Estado debido a la estatización de las acciones, bienes muebles e inmuebles y los activos y ahorros de la banca, razón por la que promovieron la fuga de reservas y ahorros de proporciones considerables, a la vez que sectores empresariales defraudaron al Estado a partir del impago de créditos a la banca, lo que afectaría la liquidez de las instituciones públicas para su funcionamiento y la implementación de sus programas.

La estatización de la banca naturalmente afectó al sistema financiero alrededor de la política de vivienda. De acuerdo con Iraheta y Telles (2010), la recesión económica conduce a la nacionalización de la banca comercial, incluyendo a las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. A mediados de la década de 1980, el inventario de viviendas no vendidas superaba las dos mil unidades<sup>89</sup>, reduciendo el capital de circulación relacionado al pago de créditos, así como la capacidad financiera del sistema de ahorro y préstamo.

---

<sup>88</sup> Al respecto, resulta por lo menos curioso (o sospechoso) cómo Estados Unidos jugaba a todas las cartas de la mesa: por un lado, apoyando al gobierno civil coaligado con los militares en su lucha anticomunista y contrarrevolucionaria; pero por el otro, apoyando a la conformación del bloque empresarial neoliberal antagónico al mismo gobierno e inyectando las recetas neoliberales en el ideario de los instrumentos políticos e ideológicos de la oligarquía. Por supuesto, su papel estaría mediado por los agentes nacionales en pugna. A Estados Unidos le convenían ambas agendas: la contrainsurgencia y el anticomunismo, y facilitar el proyecto neoliberal para extender los capitales privados en El Salvador.

<sup>89</sup> FUNDASAL (1993c) afirma que las 2,122 unidades no vendidas representaban el 84% de la inversión de las AAP.

Asimismo, se redujo el gasto público y social y se le retiraron los recursos estatales al IVU; y los organismos internacionales suspendieron los préstamos al país<sup>90</sup>. Las viviendas no vendidas responderían a la crisis económica y a la incapacidad de pago por parte de las clases trabajadoras, incluso de aquellas con ingresos intermedios: FUNDASAL (1993c) afirma que “el problema de los inventarios inmovilizados se originó en la producción de soluciones habitacionales de alto precio que estaban desvinculadas de las características de la demanda, ya que la recesión y la guerra habían disminuido la capacidad de compra” (pág. 3).

Bajo estas condiciones de descapitalización del Estado y de la población trabajadora en general, el Estado no abandonó por completo sus acciones alrededor de la vivienda. FUNDASAL (1993c) afirma que durante esta década “la canalización de recursos financieros y la ejecución de programas de vivienda, en la historia del quehacer en vivienda se vio realizado por el mayor número de instituciones gubernamentales especializadas, quince en total” (pág. 2), pero cuyo alcance en proyectos habitacionales alcanzaba a una población minoritaria, sin llevar a cabo proyectos masivos y sin coordinación inter institucional, bajo criterios y condiciones políticas de financiamiento elaboradas por cada una de las entidades creadas. El último programa orientado a la construcción de vivienda se crea en 1985, con financiamiento de la AID, del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del Gobierno de Japón; logrado construir 1,396 viviendas entre 1987 y 1989 (pág. 109): el Programa Nacional de Vivienda Popular<sup>91</sup> (PRONAVIPO). De acuerdo con Ferrufino (2013), este fondo financió a empresas privadas que construyeron “vivienda de interés social”, localizadas sobre todo en la periferia del AMSS (pág. 2), sin embargo, según Martínez y Velasco (2004), la política de financiamiento del programa dejaría por fuera a los sectores sociales de bajos ingresos.

El balance que realiza FUNDASAL (1993c) sobre el comportamiento de la ejecución de proyectos habitacionales –fuera de aquellos producidos directamente por agentes privados con fines de lucro– refleja que entre los años 1985 y 1989 la mayor parte

---

<sup>90</sup> A pesar de esto, de acuerdo con Segovia y Rosa (1989), Estados Unidos brindó asesoría militar y patrocinó económicamente la guerra contrainsurgente en la década de 1980 de tal forma que este financiamiento incrementó en un 70% la deuda del sector público en 1987 (Segovia & Rosa, 1989).

<sup>91</sup> Si se considera que, como advierten Iraheta y Telles (2010), los préstamos al Estado se habían suspendido, el financiamiento de PRONAVIPO sería en carácter de donación, o bien, sería el último programa basado en crédito supranacional. En todo caso, dicho programa podría ser parte de un movimiento político orientado hacia la legitimación del gobierno civil y la lucha contrarrevolucionaria.

de estos fueron llevados a cabo por el sistema de ahorro y préstamo que fue estatizado, ascendiendo a 35,173 viviendas (61.3%); seguido por las organizaciones no gubernamentales que produjeron 17,150 viviendas (29.9%); en tanto los programas de gobierno aportaron al stock de viviendas 4,560 unidades (8.0%); mientras que los organismos de previsión social produjeron apenas 450 viviendas (0.8%). Muchas de estas viviendas quedarían sin llegar a ser utilizadas, con lo que se agudizaría la problemática del inventario de activos inmovilizados del primer quinquenio de la década. Esto sucedería aun cuando, según Romero y Vides (2006), se mantuvieron bajos los precios de las viviendas a pesar de que los costos de producción aumentaron como consecuencia de la crisis; lo que al mismo tiempo descapitalizó aún más las arcas institucionales.

A la situación crítica alrededor de la vivienda arrastrada por la inercia de décadas se sumarían las migraciones del campo hacia la ciudad derivadas de la guerra contrainsurgente –que se desarrolló fundamentalmente en zonas rurales desde 1980, o en ciudades secundarias o de menor nivel jerárquico–. Por si esto fuera poco, en 1986 ocurre un terremoto que impactó principalmente sobre los mesones en el centro capitalino. De acuerdo con Harth (2013), la CEPAL estimó que los daños del mismo ascendieron al 25% del PIB (pág. 11). Por su parte, FUNDASAL (1996) afirma que algunos municipios del AMSS fueron los principales afectados, pero sobre todo San Salvador, la capital del país. El impacto de este terremoto afectó de tal forma a los mesones que, según Baires (2006), para 1989 estos se habían reducido sustancialmente, mientras que los tugurios y las colonias ilegales se multiplicaron. Según la autora, el terremoto profundiza el abandono del centro de la ciudad por parte de la gran empresa privada, que fue sustituida por el incremento de actividades económicas informales, al mismo tiempo que las casas matrices del sector financiero, principalmente bancos y aseguradoras, se relocalizan en el poniente de la ciudad, a la vez que se multiplican las agencias bancarias y los grandes centros comerciales en otros municipios del AMSS, produciendo el efecto de multipolaridad urbana<sup>92</sup>. Como se planteó previamente, el agotamiento del suelo en la centralidad de la ciudad implicaría que las colonias ilegales proliferaran en la periferia metropolitana. Cabe destacar que, según

---

<sup>92</sup> Esta última afirmación de la autora puede ser cierta en alguna medida, no obstante, en términos de la división social del espacio residencial, dicha multipolaridad no desdibuja la centralidad urbana del sur-poniente metropolitano en términos de equipamientos, servicios e infraestructuras; mucho menos respecto a la distribución espacial de las diversas clases sociales metropolitanas.

Lungo (2000), los efectos del terremoto tuvieron un impacto social y político en tanto se generó un movimiento comunitario organizado en San Salvador, sin embargo, parecería que este movimiento fue decantándose sobre todo hacia otras demandas políticas globales, tales como la salida del conflicto armado por mecanismos políticos.

El terremoto afectaría principalmente a las clases populares. Según Iraheta y Telles (2010) la atención para las familias afectadas provino sobre todo por parte de sectores sociales agrupados en organizaciones no gubernamentales, como la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) que participó activamente en la reconstrucción de viviendas junto con otras organizaciones no gubernamentales internacionales como HABITAT y la Fundación para la Vivienda Cooperativa (CHF) (pág. 57). En efecto, Lungo y Pohl (1996) advierten que casi la totalidad de acciones de atención al terremoto tuvieron carácter asistencialista y la ayuda inmediata y la reconstrucción fueron manejadas casi en totalidad por organismos y gobiernos internacionales. Por otra parte, desde una perspectiva más amplia, Lungo y Baires (1996) consideran que la visión parcial y coyuntural con la que se atendió el desastre se extendió a los programas de reconstrucción que terminaron acentuando la segregación socioespacial e incrementaron el avance de los tugurios en toda la ciudad. La escasez de suelo urbano supondría que dichos tugurios se localizarían ya sea en los anteriormente escasos terrenos estatales próximos a la centralidad de la ciudad que serían prácticamente inhabitables, o bien, en zonas periféricas.

Por otra parte, el contexto de guerra no solamente generó más migraciones hacia las ciudades, sobre todo hacia el AMSS, sino que también descapitalizó en muchos sentidos a las políticas estatales fuera de las acciones de contrainsurgencia. De acuerdo con Barba (1998), “puesto que las acciones bélicas mayormente tuvieron asiento fuera de los centros urbanos, éstos –y sus problemas– no figuraron en la lista de aspectos urgentes a atender” (pág. 74). En esto coincide la institucionalidad oficial alrededor de la vivienda desde una visión retrospectiva sobre la década de 1980: “las prioridades eran afrontar el conflicto político-militar, agotando las posibilidades de priorizar la ejecución de propuestas de los planes urbanos y abriéndose el espacio para el deterioro de los procesos de ordenamiento urbano [...] desarrollo equilibrado” (VMVDU, 1996, pág. 3).

A pesar de la adversidad en lo económico, político y social del país, durante la década de 1980 también se derogaron, modificaron o elaboraron legislaciones e

institucionalidad vinculada con la producción del espacio. Según FUNDASAL (1996), el terremoto dio origen a la elaboración del Plan de Reconstrucción del Municipio de San Salvador; y que a su vez este conllevó a la formulación del METROPLAN 2000, consistente en “un plano general de zonificación de uso del suelo, un plan vial y la ordenanza de control y desarrollo urbano” (pág. 4). Adicionalmente, a principios de la década, fue derogado el Reglamento de Parcelaciones Rurales, de tal forma que se facilitó la proliferación de lotificadores privados para continuar con sus operaciones mercantiles del suelo con vocación agrícola<sup>93</sup> para la población dentro del sector informal, generando alrededor de 200,000 lotes (FUNDASAL, 1993c), es decir, reproduciendo la fragmentación de suelo periférico para las clases populares. Por otra parte, la Sub-Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano creada en 1979 adquiere su carácter de ministerio, convirtiéndose en Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), adscrito al Ministerio de Obras Públicas.

La crisis generalizada en El Salvador, el terremoto que afectó principalmente a los mesones en la zona central de la capital, las migraciones del campo a la ciudad derivadas por la guerra, junto con los procesos de producción de vivienda en los que participa el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación, junto con la producción habitacional eminentemente privada, consolidan cada vez más el patrón histórico de división social del espacio residencial en una dinámica de expansión metropolitana. Baires (2006) advierte que durante la década de 1980 el AMSS creció territorialmente anexando otros municipios aledaños ubicados en la franja nororiental: Nejapa, San Marcos y San Martín, a la vez que se desarrolló una doble dinámica interna respecto a los municipios que ya formaban parte de la metrópolis: mientras sus municipios centrales redujeron su crecimiento, los periféricos de Soyapango, San Martín, Nueva San Salvador y Antiguo Cuscatlán aumentaron su ritmo de crecimiento, al igual que otros municipios alrededor y más allá del AMSS. El tipo de crecimiento poblacional de estos municipios tendría un doble significado en términos de segregación socioespacial a escala metropolitana: por un lado, el crecimiento de la población de Soyapango y la incorporación y crecimiento de la

---

<sup>93</sup> FUNDASAL (1993c) afirma que dichas tierras de vocación agrícola fragmentadas fueron las que quedaron para los propietarios de haciendas intervenidas por la reforma agraria. Al respecto, cabe mencionar que dicha reforma contaba con varias fases, pero apenas se pudo llevar a cabo la primera de ellas, sobre todo afectando a las propiedades más grandes, pero posteriormente el proceso se interrumpió y quedó inconcluso.

población de San Martín en la metrópolis estaría asociada a una mayor masa de clases trabajadoras que se irían ubicando en la región periférica nororiental, como producto de migraciones de familias completas del campo a la ciudad generadas por la guerra en las zonas rurales a nivel nacional; mientras que el crecimiento poblacional de Antigua Cuscatlán y en alguna medida de San Salvador se asociaría al tradicional desplazamiento de capas medias y de fracciones de clase dominante en la zona sur-poniente del AMSS, agudizando el patrón de desigualdad socioespacial metropolitano.

En vista de lo anterior, es razonable el planteamiento de Baires (2006), quien considera que en esta década ha quedado consolidado el patrón de división social del espacio metropolitano y de la segregación socio-espacial, conllevando a desigualdades territoriales que concentran a población de bajos ingresos en los municipios de Apopa, Soyapango, Ilopango y San Martín al norte y este del AMSS; mientras que los municipios de San Salvador, Santa Tecla y Antigua Cuscatlán ubicados al noroeste y suroeste del AMSS concentran mayor proporción de población de ingresos medios y altos. Al planteamiento de la autora, se agregaría que estos desplazamientos son acompañados por intervenciones estatales urbanas en el sur-poniente dirigidas a capas medias y a sectores de la oligarquía nacional; y por la ausencia de estas intervenciones para las clases trabajadoras y populares periferizadas y en condiciones precarias, con los resultados de reproducción y acumulación de capital enunciados funcionales a las primeras; junto con la exclusión de las segundas. Puede concebirse una noción general sobre la problemática de la vivienda en el AMSS a partir de Martínez y Velasco (2004), quienes basados en información del VMVDU afirman que para 1989, un 63% de la población urbana habitaba ya sea en mesones, colonias ilegales o tugurios<sup>94</sup>.

## **2.4.Consideraciones finales**

Como se ha analizado en el capítulo, existe una estrecha relación entre la implementación de los modelos de acumulación capitalista y la división social del espacio residencial en la

---

<sup>94</sup> Los autores no puntualizan si este porcentaje de población urbana es a nivel nacional o del AMSS, sin embargo, como se ha planteado en el transcurso del capítulo, el AMSS ha sido la zona urbana con mayor atracción de migraciones desde principios del siglo XIX, con lo que si bien esta cifra no sea necesariamente de esta metrópolis, los municipios que la conforman serían los que tendrían mayor participación en dicha proporción.



metrópolis. Desde mediados del siglo XX, el desplazamiento que generó la expansión del modelo agroexportador al incorporar el cultivo de algodón, de caña de azúcar y la ganadería, impulsados principalmente en la zona costera al sur del país, generó el desplazamiento de campesinos proletarizados hacia las ciudades, principalmente hacia la capital nacional. Adicionalmente, la implementación del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones también generó la de atracción de fuerza de trabajo hacia la capital y sus municipios aledaños, pero apenas logró absorber una pequeña fracción de fuerza de trabajo disponible, aportando al crecimiento de las clases populares. Ambos proyectos de acumulación son práctica de la selectividad espacial del Estado que responden a dos modelos de acumulación. El primero optó por la construcción de infraestructuras en la franja costera que fueron útiles para facilitar la agroexportación, mientras que el segundo concentró inversiones en el espacio urbano, fundamentalmente en la capital y algunos municipios aledaños. Ambas son estrategias espaciales del Estado que buscaron favorecer a fracciones de la clase dominante, con la mediación del gobierno militar, y que tuvieron efectos directos sobre la producción social del espacio en general y sobre la división social del espacio residencial en particular, al impulsar la localización y ocupación de grupos pertenecientes a las clases populares en algunas zonas del centro capitalino, abandonado económicamente; a la vez que otros grupos de estas clases populares se fueron localizando en un cordón periférico hacia el oriente y norte de la capital. Para estos últimos, el tipo de vivienda predominante que les correspondió fue, sobre todo, vivienda autoconstruida caracterizada por técnicas rudimentarias de producción, con propiedades espaciales de baja calidad, realizando únicamente su valor de uso y no el valor de cambio, independientemente de si se pagaba o no por la ocupación del suelo. Esto mismo sucedió para algunas familias que se asentaron en los tugurios en suelo estatal ubicado en las proximidades del centro capitalino que convivieron, en alguna medida, con otros grupos de las mismas clases populares que se asentaron en los mesones, caracterizados por ser fuente de extracción de dinero a partir de la renta las habitaciones para los diferentes grupos familiares y que contribuyeron a la acumulación de capital para los dueños de estas antiguas viviendas producidas de forma manufacturera en el tiempo de esplendor del centro capitalino, pero deterioradas por la desinversión en su mantenimiento y por el abandono de la inversión pública respecto a las condiciones del hábitat.

El proceso de modernización estatal que impulsó el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones incorporó el desarrollo de una política pública de vivienda que, de hecho, se orientó hacia personas pertenecientes a clases trabajadoras formales con ingresos suficientes como para constituir una demanda solvente, así como a segmentos de las capas medias o incluso de empresarios con capacidad de compra de las viviendas que derivaron de esta política. Si bien la vivienda realizó su valor de uso para quienes tuvieron acceso a ella, la función principal fue la de producir una mercancía y lanzarla hacia esos mercados específicos para realizar el valor de cambio. Lo anterior respondió a la búsqueda de rentabilidad de capitales excedentes y ociosos o que se fugaban del país, originados de la agroexportación de café, bajo la sugerencia de entidades norteamericanas y en el marco de un proceso de movilidad estructural ascendente derivada del mismo proceso de industrialización, del incremento del sector de servicios y del crecimiento del Estado que se concentró en la capital y sus municipios aledaños, en donde se logró normar las condiciones de explotación de tal forma que permitieran a estas clases y grupos sociales contar con los ingresos económicos suficientes para poder endeudarse para la adquisición de las viviendas producidas por la política. Así, la política pública de vivienda dio inicio a su función en la valorización de capitales pertenecientes a fracciones de la oligarquía agroexportadora, así como a capitales supranacionales.

La creación de la institucionalidad de los proyectos habitacionales, entendidos como proyectos espaciales del Estado, tales como el Instituto de Vivienda Urbana, la Financiera Nacional de Vivienda, el Fondo Social para la Vivienda, el sistema nacional de vivienda conformado por la Financiera Nacional de Vivienda y las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, los programas de vivienda surgidos del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, llevaron a cabo su realización en las principales ciudades del país, pero sobre todo en la capital, localizándose en zonas centrales o próximas a la centralidad de la ciudad (entendida como aquella con buena dotación de servicios, equipamientos e infraestructuras urbanas), poniendo en práctica la estrategia espacial del Estado que produce desigualdad socioespacial, consolidando institucionalmente el patrón de división social del espacio residencial en el marco del desarrollo geográfico desigual, que busca maximizar ganancias en ciertos territorios y degrada las condiciones de otros, como un proceso relacional en el que la inversión de la política pública de vivienda produce espacios

urbanos de mejor calidad para la demanda solvente, a la vez que deja en el abandono a las clases populares. La institucionalidad creada es, por un lado, la manifestación de la técnica desde un sentido amplio al ser una forma de regulación de la distribución espacial de las diferentes clases sociales; pero desde su concepción en sentido restringido, implica la producción de vivienda a partir de procesos productivos industrializados, con propiedades espaciales de mejor calidad y con mejor localización.

Si por un lado la política estatal de vivienda sirvió para reproducir parte de la fuerza de trabajo más funcional para la reproducción de capital, es decir, aquella demanda solvente conformada por fuerza de trabajo formalizada en el sector público o privado y subsumida directamente al capital o funcional para el sostenimiento del estatus quo a partir del ofrecimiento de viviendas-mercancía para trabajadores estatales; la misma política dejó a su propia suerte a la gran mayoría de pobladores de la metrópoli salvadoreña que conforman las clases populares, quienes tuvieron que buscar los mecanismos para su auto reproducción desde actividades económicas subsumidas indirectamente al capital, pero siempre funcionales en tanto reproducción de fuerza de trabajo potencial sin inversión alguna, ni del Estado, ni de las clases dominantes.

En términos de legitimación del estatus quo, tanto el caso de los programas orientados hacia la mejora de los tugurios, como la política estatal de vivienda-mercancía fueron aspectos medulares que permitieron, en alguna medida, el apoyo y la legitimación a los gobiernos militares entre 1950 y 1979 y la aceptación de los modelos económicos que beneficiaron a distintas fracciones de las clases dominantes puestos en marcha durante ese periodo.

Finalmente, durante la década de 1980, cuando se rompe el consenso existente sobre el proyecto social, económico y político que permitió la alianza entre militares y fracciones de la oligarquía que imperó desde la década de 1930 hasta la década de 1970, se acentúa aún más el patrón de división social del espacio residencial como resultado de las migraciones provocadas por la guerra civil, con intervención de los Estados Unidos de Norteamérica, que se lleva a cabo en las zonas rurales y que impulsó el flujo de campesinos hacia la metrópolis, donde básicamente el suelo con mejores condiciones de espacio producido (infraestructuras, equipamiento y servicios urbanos) se había agotado, engrosando las clases populares y forzando su periferización. El terremoto ocurrido en San

Salvador a mediados de la década también sirvió para desplazar a una parte sustantiva de las clases populares que habitaban en los mesones que fueron destruidos por la fuerza telúrica, contribuyendo aún más al patrón de división social del espacio residencial. Las condiciones de vida de estas clases periferizadas agudizaron sus condiciones críticas de vida por la falta de inversión en el espacio urbano, en tanto gran parte de los recursos económicos del Estado salvadoreño se dirigieron a la lucha contrainsurgente que, por otra parte, endeudó a la sociedad en conjunto a partir de los créditos que los Estados Unidos de Norteamérica otorgó para financiar la contrarrevolución.

### **CAPÍTULO III.**

**Condicionamientos generales sobre la producción de desigualdad social y espacial en el Área Metropolitana de San Salvador en el periodo 1989-2014.**

## Introducción

En este capítulo se presentan los condicionamientos más importantes sobre la producción de la desigualdad social y espacial enfocada en el periodo de estudio comprendido entre 1989 y 2014. También se introducen dos factores relacionados directamente con la producción de desigualdad socioespacial que han afectado a la principal metrópolis en El Salvador y cuyo origen es previo al periodo de estudio, que fueron apenas mencionados en el capítulo anterior. Sobre los condicionamientos generales se presenta, en primer lugar, una revisión sobre la articulación entre el poder político y el económico que subyace en la implementación del modelo neoliberal en El Salvador a partir de 1989, momento desde el que las clases dominantes, que impulsan el neoliberalismo en el país, toman y ejercen el poder en prácticamente todas las instituciones Estatales. Asimismo, se consideran los principales elementos generales del proyecto de acumulación y la regulación de la relación capital-trabajo llevados a cabo a partir de la implementación del modelo neoliberal. Estos dos apartados son fundamentales en tanto las estrategias espaciales del Estado y sus políticas funcionales a la reproducción y acumulación de capital “engloba[n] los efectos socioespaciales indirectos que fluyen de políticas aparentemente a-espaciales [... que] pueden impactar lugares particulares o grupos sociales particulares” (Brenner, 2004, pág. 79). No debe dejar de considerarse este planteamiento como parte de la producción de desigualdad socioespacial en el marco del desarrollo geográfico desigual impulsado desde el Estado y su espacialidad, ya sea esto algo buscado explícitamente o un resultado contingente.

En lo que respecta a los factores relacionados directamente con la producción de desigualdad socioespacial que han afectado a la principal metrópolis en El Salvador y cuyo origen es previo al periodo de estudio o que se llevan a cabo entre 1989 y 2014, se profundiza sobre las normativas del desarrollo y ordenamiento territorial, su espacialidad, así como respecto a la regulación de la desigualdad socioespacial en el área geográfica de estudio. Asimismo se retoma el desmantelamiento neoliberal del Ministerio de Obras Públicas, encargado de la producción de infraestructuras y equipamientos urbanos asociados al entorno o hábitat de la vivienda, como parte del proyecto de acumulación y reproducción de capital.

Los condicionamientos sobre la producción de desigualdad social y socioespacial presentados en este capítulo constituyen el trasfondo en el que se desenvuelve la política estatal de vivienda que se desarrollará en los próximos dos capítulos.

### **3.1. Articulación del poder político y económico neoliberal**

El contexto de guerra en El Salvador durante la década de 1980, a lo que se sumó la crisis económica, llevó al límite a la población salvadoreña en múltiples sentidos. Es muy posible que el descontento y la frustración hayan sido utilizados de forma pragmática por las clases dominantes que, desde la fundación de su partido político, Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) creado en 1981<sup>95</sup>, empezaron a acumular fuerza política en gobiernos locales y en el poder legislativo. Según Turcios (2017), este partido político estaría integrado por y representaría los intereses de “los grupos económicos expropiados por las reformas de 1980” (Turcios, 2017, pág. 43). El resultado de esta acumulación fue obtener la mayoría de escaños en la Asamblea Legislativa en 1988 y la mayor cantidad de gobiernos locales, mientras que en 1989 llegan al Poder Ejecutivo. Este arreglo en el poder facilitó implementar el programa de desarrollo económico planteado por su “tanque de pensamiento”, la Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), que como acota Dada Hirezi (2017), fue financiada con el respaldo de la Embajada de Estados Unidos, por la USAID y asesorada por Arnold Harberger, quien estuvo involucrado en el programa económico impulsado por Augusto Pinochet en Chile<sup>96</sup>, y el primer presidente de este partido, Alfredo Cristiani, había sido directivo de FUSADES en el momento del diseño de la política neoliberal. El autor plantea que, “las elecciones legislativas de 1988, y las presidenciales de 1989, le habían dejado a ARENA la posibilidad de controlar todos los órganos del Estado” (pág. 12). Para Griffith y González (1999), a partir de 1989 el Estado es “sometido a los intereses de las élites del poder económico, un Estado «capturado» [...] por las élites de poder económico y de refundación de la estructura estatal” (pág. 908). Cabe destacar la aguda interpretación sobre la articulación entre el poder económico y

---

<sup>95</sup> El máximo líder y fundador de este partido junto con las clases dominantes, es el militar Roberto D'Aubuisson, formado en la Academia de las Américas. Se le atribuye, además, el hecho de ser fundador de los escuadrones de la muerte en el país, así como de ser el planificador del asesinato de Arnulfo Romero en 1980. Este religioso ha sido ungido como santo de la iglesia católica en 2018.

<sup>96</sup> En 2004, FUSADES le otorgó el reconocimiento de Miembro Honorario de la institución.

político en esta nueva configuración del Estado salvadoreño: según Dada Hirezi (2017), a partir de 1989 “Cristiani retomaba el control del aparato del Estado para la derecha empresarial y política –es difícil establecer fronteras entre ellas–” (pág. 15), y continúa textualmente:

la presencia de empresarios en puestos gubernamentales y en cargos partidarios fue frecuente en los gobiernos de ARENA, así como de los ejecutivos o asesores económicos y jurídicos del sector empresarial. No pocas veces alternaban el servicio en cargos públicos, con trabajo partidario, o con cargos directivos o ejecutivos de las gremiales o de empresas privadas, o en su llamado “tanque de pensamiento”, FUSADES (Dada Hirezi, 2017, pág. 19)

La incorporación de los empresarios en instituciones estatales, en el partido de la clase dominante y en su instituto técnico, político e ideológico, FUSADES, adquiere una dimensión aún más clasista y excluyente cuando se toman en cuenta los planteamientos de Albiac (1999), quien afirma sobre las familias de la clase dominante salvadoreña, dueña del capital financiero<sup>97</sup>:

las principales empresas son familiares o son “la familia”, en el estilo más antiguo del término. Es decir, salvo en las empresas administradas por una parte del capital [...] las sociedades anónimas son más de nombre que de realidad y el capital no está abierto a socios medianos y menos a los pequeños...

a diferencia de lo que ya es general en casi todos los sectores de los países desarrollados, donde la o las familias con mayor número de acciones no participan directamente en la gestión de las empresas, ni figuran en sus juntas directivas, sino esto está a cargo de técnicos contratados por los accionistas –medianos también– aquí es la “familia” la que decide incluso sobre los asuntos más íntimos de la empresa (Albiac, 1999, pág. 859)

Considerando este planteamiento, basta únicamente matizar un poco la afirmación de la autora en tanto el hecho de que los dueños de las más grandes empresas capitalistas salvadoreñas en efecto necesitarían de algunos técnicos o burócratas de su confianza para llevar a cabo sus negocios, es decir, necesitarían siempre de contar con los “cuadros institucionales”<sup>98</sup> a los que se refieren Duménil y Lévy (2008), que se sumarían a las

---

<sup>97</sup> Esta afirmación no se desdibuja para los capitales productivos y comerciales de los grandes capitalistas salvadoreños.

<sup>98</sup> Estos “cuadros institucionales” son vistos desde el enfoque de clases sociológico y relacional como “clase de servicio” por el sociólogo neoweberiano John Goldthorpe; y como “rentas de lealtad” por el sociólogo neomarxista Olin Wright. En todo caso, lo interesante es extender la participación de este perfil de trabajadores de confianza de las clases dominantes capitalistas más allá de su papel en la empresa, llegado a ocupar puestos clave o por lo menos intermedios en la administración pública.



familias de la oligarquía en el control de las empresas privadas y de las instituciones estatales. En este sentido, los miembros de las clases dominantes empresariales serían acompañados por algunos de estos cuadros institucionales en la configuración de los gobiernos del partido ARENA que facilitaría los procesos y mecanismos para la reproducción y acumulación de grandes capitales nacionales y supranacionales. Así, Martínez Peñate (2014) plantea que

En El Salvador, los grupos de poder han influido en el funcionamiento de los Ministerios y otras instituciones del Estado, asimismo en la elaboración de leyes en beneficio de sus intereses. Lo han hecho a través de la presión política de los grupos empresariales y cámaras de comercio, entre otros; también en la colocación de sus miembros en las cúpulas de los partidos políticos y en la designación de algunos de sus miembros como titulares en ciertas carteras del Estado (Martínez Peñate, 2014, pág. 9).

Un estudio más reciente elaborado por Waxenecker (2017), a partir de la metodología de redes, menciona entre otros aspectos, la articulación entre el poder económico y político en El Salvador. El autor afirma que esta estrecha vinculación se presentó sobre todo durante la primera gestión del partido ARENA debido a la “relación entre el gobierno y FUSADES”, destacando que desde la fisonomía del poder en El Salvador “la «puerta giratoria» [... es] un mecanismo de perpetuación del predominio político de un núcleo económico hegemónico [... que da cuenta de] características estructurales en función del sostenimiento del statu quo de asimetrías de poder económico y político” (pág. 53). Así, recalca que

retomando el análisis de la red de cohesión gremial-política de la gran empresa salvadoreña, se puede analizar la estructura de [...] ese entramado que involucra a 1,587 personas. Se trata de un selecto grupo con vinculaciones directas con las estructuras de la gran empresa, sus estructuras gremiales y los partidos políticos de su entorno de influencia [...] que] configura una posición de poder e influencia en la articulación de los intereses corporativos y en la incidencia empresarial ante la sociedad y el Estado. Es –al mismo tiempo– un trampolín para ocupar cargos públicos” (Waxenecker, 2017, págs. 51-52).

En vista de las consideraciones de estos autores, resalta que las medidas neoliberales fueron impulsadas por un Estado del que han formado parte las clases dominantes nacionales, familias de tradición oligarca, que a la vez son los dueños de los grandes capitales; razón por la que muchas de las acciones o intervenciones en términos de política

pública, económica y social estarían buscando el favorecimiento de los procesos de reproducción y acumulación de capitales privados. En definitiva, esta situación es una condicionante fundamental en los procesos de producción de desigualdad socioespacial que no debe pasar inadvertida y que debe ser retomada para el análisis de la producción social del espacio.

No obstante, la conformación política de las instituciones estatales no ha sido estática y monolítica, sino que ha presentado conflictividad con relación a la participación de las clases dominantes y otras fracciones de clase aliadas dentro del Estado, con respecto a la nueva oposición política que surgió al transformar a los colectivos político-militares de izquierda del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) que participaron en la insurrección armada durante la década anterior. Este nuevo instituto político participaría por primera vez en la contienda política electoral en 1994<sup>99</sup>. Las elecciones presidenciales son ganadas nuevamente por ARENA para conducir el poder ejecutivo entre 1994 y 1999, pero esta vez la victoria se obtiene en segunda vuelta<sup>100</sup>; mientras que las elecciones en el parlamento dejan para este instituto político, junto con sus aliados –el Partido de Conciliación Nacional (PCN) fundado por militares en el periodo histórico de modernización del Estado y de la implementación del modelo de acumulación basado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI); el Partido Demócrata Cristiano (PDC) que llevó al primer presidente civil en la década de los ochenta y que desarrolló la guerra contrainsurgente con apoyo estadounidense– una representación del 72.6% del parlamento con 61 diputados. El FMLN se consolidaría como segunda fuerza política en el parlamento al obtener 21 diputados, a los que se sumarían como oposición un voto de la Convergencia Democrática y otro del Movimiento Unidad (Lazo, 1995). No obstante, la alianza parlamentaria de derecha conservadora y neoliberal supera la mayoría calificada de 56 votos (correspondiente al 66.67% de los votos en el parlamento), con los que se aprueban préstamos y se eligen funcionarios de segundo grado, como el Fiscal General y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte de Cuentas. En este sentido, el control del Estado por las clases dominantes conservadoras y neoliberales,

---

<sup>99</sup> Las elecciones presidenciales en El Salvador son cada cinco años, mientras que las elecciones para la Asamblea Legislativa y Gobiernos Municipales se celebran cada tres años. En este sentido, en 1994 coinciden las elecciones para definir presidente de la república, gobiernos locales y diputados.

<sup>100</sup> El gane en segunda vuelta evidencia la existencia de un proyecto contrahegemónico.

provenientes de la oligarquía, estuvo asegurado. Bajo esta configuración del poder político-partidario la implementación del modelo neoliberal no tendría obstáculos políticos con suficiente fuerza, por lo menos en los primeros tres años del periodo.

En las elecciones por gobiernos locales de 1994, ARENA ganó 207 municipios de 262, que equivale al 79% de unidades administrativas. El PDC obtuvo 29 municipios (11.1%); y el FMLN obtuvo 13 alcaldías, equivalente al 5% de (Lazo, 1995). Todos los municipios del AMSS fueron ganados por ARENA. No obstante, en este mismo periodo de gobierno del poder Ejecutivo se realizaron otras elecciones municipales y por el parlamento en 1997. Los resultados de estas elecciones marcarían, en alguna medida, una fractura al poder de la derecha conservadora y neoliberal en tanto el FMLN habría crecido en su poder sobre el territorio a partir de los gobiernos locales, así como por su peso en el órgano legislativo<sup>101</sup>. En las elecciones por municipios el FMLN obtendría 48 gobiernos locales, a los que se sumarían 6 municipios más a partir de la coalición con partidos políticos de centro, alcanzando el 20.6% de las unidades administrativas municipales. Dentro de estas, obtendría 10 municipios de los 14 que conforman el AMSS, incluyendo la capital del país, a la que se tuvo acceso en coalición con los partidos de centro. En cuanto a las elecciones legislativas, el FMLN obtendría 27 diputados y los partidos de centro 3 diputados. Con ello, la alianza contrahegemónica tendría el control del 35% de los escaños y se volvería más complicada la obtención de la mayoría calificada en el parlamento por parte del bloque de derecha. No obstante, la resultante general sería benéfica para los procesos de reproducción y acumulación de capital privado.

El tercer periodo presidencial consecutivo de ARENA, comprendido entre 1999 y 2004, tendría algunas complicaciones en términos de una correlación política favorable en el parlamento, perdiendo el control absoluto que había gozado en alianza con otros partidos de derecha y conservadores. Durante el periodo se llevaron a cabo dos elecciones para el parlamento y para los gobiernos locales: en 2000 y 2003. La dificultad para ARENA se debió a una alianza coyuntural pragmática u oportunista entre el FMLN y el PCN, que junto con los partidos de centro, formaron la oposición política parlamentaria (Miranda, 2006) imposibilitando obtener la mayoría calificada para ARENA y su proyecto político-económico neoliberal. La salida del partido político representante de las clases dominantes

---

<sup>101</sup> <http://www.uca.edu.sv/publica/eca/581art1.html>

a esta situación adversa fue a partir del presidencialismo: en este periodo de gobierno se registró la mayor cantidad de vetos presidenciales en los últimos veinte años, alcanzando 59 vetos concentrados en los últimos dos años, cifra que representa, en promedio, casi un veto por mes durante los cinco años de gobierno, como respuesta a las iniciativas de ley aprobadas por mayoría calificada entre la alianza pragmática opositora, cuyas propuestas se concentraban sobre todo en las iniciativas provenientes de las comisiones legislativas de Economía y Agricultura; y de Hacienda (Miranda, 2006), que estarían buscando trastocar el modelo económico impulsado y la distribución de recursos para realizar las políticas en el sentido amplio. No obstante, aún con todas las fracciones legislativas en contra de ARENA como resultado de las elecciones de 2000, se alcanzaron 55 votos y no los 56 necesarios para superar el veto, pues este órgano político partidario obtuvo 29 escaños. En las elecciones del año 2003 la situación pudo haberse revertido en alguna medida, en tanto ARENA perdió dos escaños, dejando una configuración aritmética que pudo haber superado el veto presidencial; no obstante, Dada Hirezi (2017) afirma que parte del control del parlamento por parte de ARENA se logró, además, por su influencia sobre algunos parlamentarios del FMLN que resultaron disidentes<sup>102</sup>.

En cuanto a la configuración de los gobiernos locales y el poder territorial a partir de las elecciones municipales del año 2000, ARENA obtuvo 127 municipios (48.5%), el FMLN obtuvo 79 alcaldías (30.1%); y el resto de partidos 56 gobiernos locales (21.4%). Sin embargo, en el AMSS el FMLN en coalición volvió a ganar la capital del país, San Salvador, así como otros diez municipios metropolitanos; mientras que ARENA apenas obtuvo 3 municipios de la metrópolis. Para las elecciones de 2003, si bien ARENA siempre mantuvo la mayoría de gobiernos locales en la escala nacional, el resultado a nivel de la metrópolis fue calcado de la elección de 2000.

En el cuarto periodo de gobierno de ARENA, comprendido entre 2004 y 2009, Dada Hirezi (2017) destaca el hecho de haberse desarrollado en un contexto de dificultades económicas y sociales. A esto hay que sumar las contradicciones internas de las fracciones de clase dominante dentro del instituto político. Un ejemplo al respecto es el hecho de que en este periodo, debido a las dificultades económicas y sociales se impulsaron algunas

---

<sup>102</sup> Esta situación pone en evidencia el proceso de “descomposición” política de este instrumento político-electoral en cuanto a la solidez como partido de oposición y de izquierda.

políticas sectoriales, como la dirigida al sector agrícola, la creación de un Ministerio de Turismo con sus respectivos estímulos fiscales. También se llevaron a cabo políticas como la Red Solidaria basado en transferencias condicionadas, contradiciendo las palabras de Cristiani (presidente del primer periodo de gobierno de ARENA) que había dicho que “la mejor política económica sectorial es la que no se tiene” (pág. 26). Otro ejemplo de esto, como advierte el autor, es que las finanzas públicas se encontraban en una situación tan crítica que un Ministro de Hacienda del gabinete oficialista fue destituido de su cargo debido a establecer conversaciones con diputados de la oposición respecto a la posibilidad de incrementar impuestos a las rentas personales más altas de la población, de combatir la evasión y apropiación indebida del IVA, cerrar los espacios de elusión fiscal, considerar un impuesto predial y “tomar medidas para hacer frente a la carga fiscal del sistema previsional reformado”<sup>103</sup> (pág. 27). Si bien durante el periodo de gobierno el partido ARENA se vio fortalecido en la elección de 2006, obteniendo 34 escaños en el parlamento, a pesar de implementar una política asistencialista (como se verá más adelante) el desgaste de este instrumento político se mostraba en el descontento de la población, exacerbado por los efectos de la crisis de 2007 en Estados Unidos que afectarían sobre la dolarizada economía salvadoreña –incluyendo el flujo de remesas que representó alrededor del 14% del PIB en el periodo presidencial–. El autor afirma que este gobierno dejaba un “gran agujero fiscal [...] atraso en el pago de proveedores, incumplimiento en la devolución de la renta, rezagos en las transferencias a las municipalidades [...] y hasta el riesgo de no tener con qué pagar los sueldos a sus propios empleados”, dejando un déficit del 5% del PIB en las finanzas públicas (págs. 30-31).

Los cuatro primeros periodos de gobierno del partido ARENA, comprendidos entre 1989 y 2009, permiten evidenciar, aún en condiciones de cierta conflictividad sobre todo a partir de la década de 2000, la articulación de una fracción de la sociedad civil –aquella que representa los intereses de las clases dominantes y de sus respectivos capitales– con la sociedad política, entendida como el Estado en un sentido restringido.

---

<sup>103</sup> Esto se resolvió, según Turcios (2017) a partir de un fideicomiso “para asegurar formalmente la operación financiera del sistema de pensiones, pero [que] no [...] resolvió el problema fiscal del Estado” (Turcios, Estado de transformaciones. El Salvador 1980-2016, 2017, pág. 53). De hecho este problema sería recurrente desde entonces, minando las finanzas públicas.

El quinto periodo de gobierno comprendido entre 2009 y 2014 se desarrolla en el contexto de crisis económica en el país, a lo que se suman los efectos de la crisis originada en Estados Unidos, al impactar negativamente sobre la dependencia nacional de las remesas provenientes de trabajadores documentados e indocumentados que ha servido como “flotador económico” a la economía nacional. El resultado electoral da el triunfo sobre el Poder Ejecutivo al partido de oposición FMLN por primera vez bajo un estrecho margen. El panorama parecía favorable en términos de correlación política para dar inicio a algunas transformaciones en lo económico, político y social en el país. Sin embargo, Dada Hirezi (2017) advierte que la dificultad fiscal llevó a centrar la política económica en aspectos coyunturales bajo una férrea oposición por parte de ARENA y sus allegados, afirmando que

la dependencia de votos de partidos de derecha [...] creaba obstáculos para obtener la aprobación legislativa a proyectos necesarios [...] además de] la dificultad de encontrar en las gremiales empresariales una contraparte institucional a entrar de fondo en el cambio de modelo (Dada Hirezi, 2017, pág. 36)

No obstante, las elecciones para diputados del parlamento en 2012 representaron una nueva oportunidad de cambiar, por lo menos en algunos casos, la correlación política. A partir de la derrota de ARENA en 2009 este instituto cayó en una crisis que decantó en la expulsión del partido del expresidente saliente, quien formaría el nuevo partido político Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA) en 2010 y que se convertiría en tercera fuerza política desde 2012 que, en algunas ocasiones, votaría junto con el grupo parlamentario del FMLN y se dedicaría a denunciar el manejo patrimonialista y corrupto de ARENA. El partido GANA estaría conformado por la disidencia de ARENA, representado a ciertos sectores económicos y empresariales que no formaban parte de la oligarquía tradicional. Parte de los funcionarios del Órgano Ejecutivo –los cuadros institucionales a los que se refieren Duménil y Lévi (2008)– provendrían también de “técnicos” calificados afines a esta nueva fracción política. Todo esto permitió cierta gobernabilidad para el FMLN<sup>104</sup>. Bajo esta nueva configuración política y en el marco de la crisis económica y fiscal, el nuevo gobierno se centró en políticas económicas coyunturales y de carácter anticrisis. Finalmente, cabe destacar que en este periodo de gobierno se evidencian las

---

<sup>104</sup> Sin embargo, a pesar de algunas alianzas coyunturales en el parlamento que permitieron cierta gobernabilidad para el FMLN a partir del Órgano Legislativo, el partido GANA también se opuso en muchas ocasiones a iniciativas llevadas a cabo por el nuevo partido oficialista.

mayores “contradicciones” en el equilibrio de los tres poderes del Estado, sobre todo con respecto a la Corte Suprema de Justicia, en particular, con la Sala de lo Constitucional<sup>105</sup> que comienza a tener mayor protagonismo político, llegando a establecer reparos de inconstitucionalidad sobre procesos de gestión del Órgano Ejecutivo y del Legislativo, como en la aprobación de los presupuestos nacionales y los orígenes de fondos a partir de préstamos internacionales (que se llevaron a cabo de forma tradicional y sin ningún reparo en las administraciones anteriores), dificultando el financiamiento de las políticas anticrisis.

### **3.2. Elementos generales del proyecto de acumulación y la regulación de la relación capital-trabajo en el neoliberalismo**

Aunque se ha escrito mucho sobre el giro neoliberal del Estado salvadoreño, conviene esbozar algunas consideraciones para tener un panorama general sobre la transformación en la política económica y social que se implementaría en el periodo comprendido entre 1989 y 2014. De acuerdo con Dada Hirezi (2017), la implementación del neoliberalismo basado en el Consenso de Washington en el que confluye el pensamiento del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue promovida por dichas instituciones financieras internacionales, así como por el gobierno de Estados Unidos (pág. 13). No obstante, esto no debe asumirse como una imposición, sino más bien como la articulación de intereses de las clases dominantes

---

<sup>105</sup> No es poca cosa el nuevo protagonismo que ha tenido la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia desde 2009. Por un lado, ha presentado reparos de inconstitucionalidad en casos emblemáticos, como declarar inconstitucional la Ley de Amnistía de 1993 –momento en que ARENA y la derecha tenían mayoría calificada en la Asamblea Legislativa– que no permitió hacer justicia sobre políticos, militares y empresarios vinculados a crímenes de guerra, de lesa humanidad y magnicidios implicados en el conflicto armado de 1980 y principios de la década de 1990, dentro de los que se encuentra el Mayor Roberto d'Aubuisson, fundador de los escuadrones de la muerte y del partido ARENA a principios de la década de 1980, o el mismo expresidente de ARENA Alfredo Cristiani, vinculado al asesinato de los curas jesuitas en noviembre de 1989, llevado a cabo en la universidad jesuita de El Salvador en el contexto de la ofensiva guerrillera en las principales ciudades y sobre todo en el AMSS. Esta derogación ahora puede poner en aprietos a algunos exguerrilleros del FMLN señalados por algunos crímenes de guerra que son funcionarios públicos o burócratas de alto nivel, quienes tienen, según el Informe de la Comisión de la Verdad *De la Locura a la Esperanza: la guerra de los Doce Años en El Salvador* (Naciones Unidas, 1992), responsabilidad sobre un 5% de los crímenes cometidos en el conflicto armado, sobre todo asociado a “ajusticiamientos” internos o al secuestro y/o asesinato de empresarios y miembros de las clases dominantes. Por otro lado, según constitucionalistas críticos latinoamericanos, la Sala de lo Constitucional de El Salvador se ha excedido y traspasado los límites de sus funciones y atribuciones llegando a impedir la administración pública, interviniendo sobre los órganos Legislativo y Ejecutivo, llevando a la ingobernabilidad.

nacionales y supranacionales que logran cristalizarse a partir de la relación entre las clases dominantes y el capital en el país, de acuerdo a lo abordado en el apartado anterior.

Durante el primer periodo presidencial de ARENA, comprendido entre 1989 y 1994 una de las medidas de mayor relevancia política y económica del programa neoliberal en ejecutarse fue la privatización de la banca que había sido expropiada por el Estado a inicios de la década de 1980. De acuerdo con Dada Hirezi (2017) en 1991 inicia el traspaso a manos privadas del sistema financiero bajo el amparo de la Ley de Privatización de Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo aprobada en 1990 por la Asamblea Legislativa; aspecto que tuvo como paso previo la limpieza de las carteras financieras de los bancos. Asimismo, advierte el autor que se privatizaron otras actividades económicas controladas por el Estado desde antes de la década de 1980, como las zonas francas. Según Moyo Terán y Dada Hutt (2002), para el saneamiento de la banca, previo a la privatización, los sectores empresariales más conservadores pusieron en práctica sus influencias políticas y su poder económico para manipular la reforma del sistema financiero a su conveniencia, regulando que fuera el gobierno el responsable por el pago de las deudas a partir del fondo de Saneamiento Financiero (FOSAFI), de tal forma que “el proceso fue manipulado por la élite del país con el fin de recuperar el control sobre la mayoría de activos financieros, mientras que los/as contribuyentes pagaron la cuenta de las deudas incobrables”<sup>106</sup> (pág. 65); es decir, que el mecanismo de socialización de las deudas (Petras, 2000) entra en acción. Los autores agregan que “la privatización permitió una mayor concentración de los activos bancarios en las manos de las familias tradicionalmente más poderosas del país” (Moyo, Terán, & Dada Hutt, 2002, pág. 65). De acuerdo con Albiac (1999), Estado pagó una mora de alrededor de 400 millones de dólares a partir del

---

<sup>106</sup> De acuerdo con el Banco Central de Reserva (BCR), «En 1993, después del saneamiento, fortalecimiento y privatización, los bancos e instituciones financieras que operaban en el país eran: Banco Agrícola Comercial, Banco de Comercio, Banco Cuscatlán, Banco de Desarrollo, Banco Salvadoreño y Banco Hipotecario; Financieras: Ahorromet, Atlacatl, Construcción y Ahorro, S.A. (CASA) y CREDISA. Además funcionaban el Banco Capital (de capital extranjero) y Citibank N.A. (como sucursal del banco americano del mismo nombre). Posteriormente, fueron creados el Banco Promérica, el Banco Multivalores que se convirtió posteriormente en Banco Uno, UNIBANCO que se transformó en Banco Americano y el Banco Credomatic. Ahorromet se convirtió en Banco y se fusionó con Scotiabank, de capital canadiense y la Financiera Calpiá de exclusiva atención a la micro y pequeña empresa». Todo este proceso se ha llevado a cabo durante más de quince años. Como puede advertirse, algunas de estas instituciones fueron primero parte de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo privadas que financiaron vivienda previa a la expropiación de la banca y del comercio exterior ocurrida en la década de 1980.

Fuente: [http://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=126&Itemid=314](http://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_content&view=article&id=126&Itemid=314)



saneamiento de la cartera; equivalentes al 8.3% del PIB del año 1990 y al 8.0% del PIB de 1991. Para el año 2002 (en el tercer gobierno de ARENA), el sistema financiero estaba controlado por un oligopolio, de tal forma que cinco bancos controlaban casi todo el sistema financiero (Moyo, Terán, & Dada Hutt, 2002).

Además de la privatización de la banca, como parte del proyecto neoliberal impulsado por ARENA y sus aliados, se privatizaron las exportaciones de café y de azúcar, las importaciones de petróleo, la investigación del café, la Escuela Nacional de Agricultura y del Hotel Presidente; así como de algunas consultas externas del sistema de salud (Moreno, 2004). También se cerraron algunas instituciones estatales de gran relevancia para las clases trabajadoras como el Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA) en 1990, cuya función principal era fomentar la producción nacional, comprar lo producido y con ello facilitar el acceso de productos de consumo básico a precios accesibles, a la vez que evitaba el acaparamiento. Esto afectaría la capacidad de consumo de bienes de primera necesidad que se incorporaron al libre mercado.

Como balance general sobre el proceso de privatización de las instituciones estatales, de acuerdo con Lóránt y Ochoa (2002), “en El Salvador, la venta de los activos públicos, junto con el ingreso proveniente de la privatización de los bancos, solamente generó dos millones de colones (menos de US\$230,000) o 0.002% del PIB del país” (pág. 109); aspecto que constituye un negocio redondo: hacerse de un sistema financiero saneado y de empresas productivas, todas ellas pertenecientes a la sociedad en su conjunto, por menos de un cuarto de millón de dólares, constituyendo una estrategia de reconcentración de la riqueza nacional a partir del sistema financiero y de la privatización del patrimonio producido históricamente por la sociedad salvadoreña. Y es que la estrategia política y económica neoliberal –ideológica, además– impulsada por ARENA siempre ha sido hacer creer que el vaso de la riqueza debe primero llenarse para los grandes empresarios nacionales para luego rebalsar llegar a la sociedad en conjunto (Dada Hirezi, 2017)

Un aspecto adicional de relevancia respecto a la acumulación de capital por parte de fracciones de clase oligárquicas que se hicieron del sistema financiero es el relacionado con la captación de dólares de los Estados Unidos a partir de las remesas de los salvadoreños radicados en ese país, ya sea con o sin documentos de residencia. De acuerdo con Albiac (1999), se abrieron sucursales de los bancos nacionales privatizados en aquel país del norte

para captar las remesas familiares y se crearon casas de cambio, lo que permitió hacerse de los dólares que durante la década de 1980 había circulado por medio del mercado negro<sup>107</sup>. Sin duda, la regularización del flujo de dólares constituiría un gran negocio: según Guzmán y Salinas (2008), el ingreso masivo de remesas familiares ha representado un factor de gran importancia en la reestructuración económica: desde 1991 éstas crecieron en un 397%, llegando a representar un 18.1% del PIB en 2007. En los últimos años las remesas han representado, con algunas fluctuaciones, alrededor del 16% del PIB<sup>108</sup>.

Otra política implementada en la brevedad fue la reducción del gasto público. Esto se hizo sobre todo a partir del cierre de empresas y el despido de trabajadores, generando el crecimiento de los sectores de servicios y el sector informal laboral (Román Morales, Cantú Rodríguez, & Montecinos, 2002); que estaría motivado por la reducción del déficit fiscal a partir del recorte del gasto público (Moreno, 2004).

Por otra parte, fue puesta en marcha la reforma tributaria. Según Moreno (2004), con el objetivo de fomentar las exportaciones y la inversión extranjera, en 1992 se elimina el impuesto a las exportaciones y a las empresas maquiladoras por medio de la Ley de Zonas Francas y Recintos Fiscales, así como las importaciones directas de bienes de capital. Asimismo, en ese mismo año se deroga el impuesto a la propiedad inmobiliaria bajo el supuesto de estimular la inversión privada, se disminuye el impuesto sobre la renta y se elimina el impuesto a la propiedad (Lungo, 2000) y a la herencia (Dada Hirezi, 2017). En contraposición, en 1992 inició la aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), con un 10% (Guzmán & Salinas, 2008). La aplicación de este impuesto respondió, de acuerdo con Moreno (2004), a las recomendaciones del FMI respecto a la simplificación de los mecanismos de tributación y al incremento de la eficiencia en la fiscalización y el control fiscal; lo que fortaleció una estructura tributaria regresiva que limita la distribución del ingreso y desplaza la base imponible del capital hacia el trabajo.

---

<sup>107</sup> Según Román et al., (2002), los requerimientos de divisas en el país son sufragados, desde la década de crisis política, económica y social de 1980, a partir de las remesas provenientes de salvadoreños migrados principalmente hacia Estados Unidos (Román Morales, Cantú Rodríguez, & Montecinos, 2002, pág. 86).

<sup>108</sup> Algunos académicos e intelectuales críticos consideran que ha existido una especie de “política” desarrollada durante los gobiernos de ARENA que favorece la expulsión de salvadoreños hacia Estados Unidos para que estos puedan inyectar dólares a la economía salvadoreña. Si bien esta afirmación puede ser correcta, cabe destacar que este mecanismo también ha sido aprovechado por el gobierno de izquierda desde 2009, incluso sobre la política estatal de vivienda, como se verá en el capítulo siguiente.

En el segundo periodo de gobierno presidencial de ARENA, que se inscribe entre 1994 y 1999, inicia operaciones el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) como banca estatal de segundo piso que, de acuerdo a lo que en el papel está escrito, promovería el crecimiento de todos los sectores productivos, fomentaría el desarrollo de la pequeña y mediana empresa y la generación de empleo (Moyo, Terán, & Dada Hutt, 2002). La ley del BMI establece que su objetivo es “promover el desarrollo de proyectos de inversión del sector privado” por medio del flujo de capital hacia los bancos, financieras e instituciones oficiales de crédito, incluyendo intermediarios financieros nacionales o extranjeros. En este sentido, gran parte de las líneas de crédito que se proporcionaron por parte del BMI se dirigieron hacia las zonas francas (Moyo, Terán, & Dada Hutt, 2002). Así, Dada Hirezi (2017) afirma que la nueva apuesta del segundo gobierno de ARENA era “convertir al país en «una sola zona franca»” (Dada Hirezi, 2017). El BMI también favoreció “en forma significativa a los bancos comerciales y a su limitado grupo de clientes importantes” (Moyo, Terán, & Dada Hutt, 2002, pág. 67), evidenciando prácticas patrimonialistas dirigidas hacia las clases dominantes afincadas sobre capitales financieros.

En términos de reforma fiscal y arancelaria, entre 1996 y 1999, las importaciones de bienes de capital y las materias primas serían absueltas de impuestos en su totalidad, mientras que para bienes intermedios el arancel oscilaría entre el 5% y el 10% (Moreno, 2004), mientras que el IVA se incrementa al 13% en 1995 (Guzmán & Salinas, 2008), año desde el que este impuesto fue aplicado incluso a productos de consumo básico y a medicamentos (Moreno, 2004). Así, la capacidad adquisitiva de las clases trabajadoras se vio erosionada una vez más en función de llenar las arcas del Estado a partir del salario y los sueldos, en lugar de sustentarse en las ganancias de los grandes capitales privados.

En cuanto a las privatizaciones, durante este periodo se continúa con los ingenios azucareros y las plantas de alcohol, se privatiza la distribución de la energía eléctrica, las telecomunicaciones, el sistema de pensiones, algunos servicios de hospitales públicos y el sistema de placas y licencias nacionales (Moreno, 2004). En particular, la privatización de la distribución de energía eléctrica provocó que quienes tenían menor consumo sufrieran un incremento de tarifa en un 47%, lo que también provocó el cierre de micro y pequeñas empresas que no pudieron asumir el costo de la energía eléctrica (Lóránt & Ochoa, 2002).

Sobre la privatización del sistema de pensiones, su importancia radica en el cambio del sistema de reparto social por el de cuenta individual y la administración privada de los fondos (Turcios, 2017), es decir, se suprime un sistema basado en el principio de solidaridad intergeneracional por uno de capitalización individual, además de golpear las cuentas del sector público no financiero en tanto el Estado asume el coste directo de la reforma y el pago de pensiones para quienes se mantuvieron en el sistema público<sup>109</sup> (Moreno, 2004). El esquema de privatización que afectó a trabajadores formalizados se aplicó de tal forma que para algunos sectores de población adulta de la fuerza de trabajo se permitió elegir mantenerse en el sistema público de pensionados en el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), mientras que para la población más joven formalizada y para los nuevos asalariados formales que se insertaban al mercado laboral la pensión privada fue obligatoria. Las Asociaciones de Fondos de Pensiones (AFP) en un inicio fueron formadas a partir de capitales nacionales ligados a los bancos privatizados el periodo de gobierno anterior, pero progresivamente cayeron en manos de capitales financieros extranjeros (Dada Hirezi, 2017), de tal forma que parte del dinero de los trabajadores formaría parte de estos capitales.

Para el tercer periodo presidencial de ARENA que se desarrolla entre los años 1999 y 2004, aún en el contexto adverso de la aritmética electoral de la Asamblea Legislativa, el veto presidencial logró imponerse para determinar las políticas que afectarían las vidas de la población salvadoreña en su conjunto. En diciembre de 2000 se legaliza la dolarización del país, entrando en vigencia en enero de 2001<sup>110</sup>. De acuerdo con Dada Hirezi (2017), la

---

<sup>109</sup> Cabe destacar que en el año 2017 se presentó una profunda crisis fiscal relacionada con este esquema neoliberal de pensiones. De acuerdo con Dada Hirezi, en 2017 la carga fiscal de la privatización de las pensiones representaba el 2% del PIB (Dada Hirezi, 2017). La salida de la crisis fue aumentar la cotización a los trabajadores y la creación de un fondo solidario a partir de este incremento. De acuerdo a economistas críticos, este proceso no es sostenible ni en el corto plazo y consideran que se volverá a caer en otra crisis de mayor envergadura en los primeros años de la década de 2020.

<sup>110</sup> Legalmente se trata de un sistema bimonetario el existente en el país, no obstante, a partir del inicio en la circulación del dólar estadounidense, la banca empezó a capturar los colones salvadoreños. En cuestión de meses ya no circulaba el colón y en la economía fluían los dólares incluso dentro del sector informal y en las zonas rurales más apartadas del país. La dolarización del país empezó a generar indicios de protesta social, sin embargo, los días 13 de enero y febrero de 2001 ocurren sendos terremotos que ponen en crisis al país y relegan a un segundo plano la lucha contra esta medida desfavorable para las clases trabajadoras. Cabe destacar, por otra parte, que el presidente del gobierno de ARENA de ese entonces desvió hacia el partido ARENA y se apropió de fondos millonarios donados por Taiwán destinados a la reconstrucción nacional como respuesta a los terremotos. Este desvío de fondos ha sido confesado por el ex presidente y aceptado por miembros de ese partido político, sin que se hayan realizado medidas para devolver a las arcas estatales dichos desvíos.

pretensión de los impulsores de esta medida era la de convertir “a El Salvador en un centro financiero internacional competidor”, al estilo de Panamá (pág. 2). Cabe destacar que la dolarización también implicó la prohibición para emitir moneda nacional (Escobar Grande, García, & Morales, 2011) y, de forma escamoteada, la retención de los colones en los bancos privados y en la banca nacional que escapó a la privatización<sup>111</sup>. Según Barrera (2014), los sectores comerciales y financieros fueron los beneficiados en el proceso de privatización de la banca al tener la posibilidad de concentrar mayores niveles de riqueza y poder. Por otra parte, se ha establecido que la dolarización afecta negativamente a la fuerza de trabajo en periodos de crisis debido a la rigidez cambiaria que se transmite al mercado laboral, desacelera la economía y genera despidos (Escoto, 2010), a lo que se suma el incremento del subempleo (Góchez Sevilla, 2011).

En las relaciones comerciales supranacionales, se establecen tratados bilaterales de comercio con México, República Dominicana, Chile y Panamá durante esta gestión que, en agregado, han originado saldos no del todo favorables para el país (Escobar Grande, García, & Morales, 2011). De acuerdo con Escobar et al., (2011), durante esta gestión se benefició apenas un 10% de las micro, pequeña y mediana empresa, en términos productivos; a la vez que el sector primario recibió recortes presupuestarios.

En términos de política fiscal, en el año 2001 se impuso un tributo al sector de la micro y pequeña empresa para aquellas unidades económicas con rentas menores a los US \$714 mensuales; así como la exigencia de retención de impuesto sobre la renta dirigida hacia los honorarios de personas naturales que prestan servicios no profesionales, como jardinero, carpinteros, fontaneros, entre otros (Moreno, 2004); lo que afectaría nuevamente a sectores productivos micro y a trabajadores independientes.

Durante el cuarto periodo presidencial de ARENA, comprendido entre 2004 y 2009, el sector bancario nacional “perdió la batalla” ante el sistema financiero internacional, de tal forma que prácticamente la totalidad de los bancos privados –patrimonio de las clases dominantes salvadoreñas– pasó a formar parte de la gran banca internacional teniendo como asociados a los capitales financieros salvadoreños (Dada Hirezi, 2017). De acuerdo con Escobar et al, (2011) en 2007 la banca sufrió un proceso de extranjerización, de tal

---

<sup>111</sup> Los únicos que han sobrevivido, además de la banca estatal de segundo piso (BMI) que posteriormente se convertiría en BANDESAL, son el Banco de Fomento Agropecuario y el Banco Hipotecario.

forma que los bancos Cuscatlán, Uno, Agrícola y Salvadoreño pasan a manos de capitales privados supranacionales (Escobar Grande, García, & Morales, 2011). Por supuesto, aunque sea de forma subordinada, la absorción de estos bancos ha convertido en accionistas de la banca transnacional a las clases dominantes salvadoreñas que se apropiaron del sistema financiero desde el inicio de la puesta en marcha de las medidas neoliberales.

Como se planteó anteriormente, en este periodo presidencial la crisis económica al interior del país motiva la creación de ciertas políticas focalizadas, como fueron algunos subsidios y el mecanismo de transferencias condicionadas hacia algunas clases populares que habitaban en municipios controlados por el partido de gobierno, a manera de clientelismo político. Asimismo, se aplicaron algunos estímulos al sector agrícola y al turismo.,

El quinto periodo de gobierno presidencial analizado, se caracteriza por la “alternancia democrática” derivada de que el FMLN haya llegado al gobierno bajo el contexto de crisis nacional y de recesión de Estados Unidos que generaron freno en el crecimiento económico, caída en las remesas, de las exportaciones e importaciones, e incremento en el desempleo y la pobreza (Grau & Larraitz, 2010). Para afrontar la situación se elabora un Plan Anti-Crisis desde el nuevo gobierno que buscó apoyar a la producción y generación de empleo abriendo líneas de crédito para sectores de la micro, pequeña y mediana empresa a partir del estatal Banco de Fomento Agropecuario; que fue acompañado por la distribución de fertilizantes de bajo costo dirigida hacia pequeños agricultores; a la vez que se creó el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) consistente en una transferencia económica mínima durante seis meses, acompañada de capacitaciones productivas, a lo que se sumaría una política de empleo en el sector de la construcción orientado hacia un programa social de mejoramiento de vivienda<sup>112</sup> (Voorend & Esquivel, 2012).

En específico y de forma más directa sobre la relación entre el capital y el trabajo, se evidencian algunas transformaciones que vale la pena considerar para resaltar cómo, a partir de la explotación y sobre explotación de la clase trabajadora, se han favorecido los procesos de reproducción y acumulación de capital privado nacional y supranacional. Existe un acuerdo general entre investigadores e instituciones críticas a la implementación

---

<sup>112</sup> Lo concerniente a la vivienda se tomará con detalle en los capítulos VI y V de esta investigación.

de las medidas neoliberales, sobre la relación entre el capital y el trabajo desde la toma y ejercicio del poder en las instituciones estatales por parte de los gobiernos de ARENA, aun cuando los planteamientos de los programas de gobierno buscaran discursivamente la mejora de la calidad de vida de la población. Así, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en la aplicación del modelo neoliberal privó el crecimiento económico a partir del empleo de fuerza de trabajo como medio y no como fin, sin considerar el desarrollo de las capacidades de la fuerza de trabajo o la calidad del empleo (PNUD, 2013). Por ejemplo, Dada Hirezi (2017) afirma que el proyecto industrial maquilero como eje de acumulación económica durante la década de 1990 pretendía absorber más de medio millón de trabajadores del campo y centrar la competencia internacional del país por medio de bajos salarios. En este sentido, la apuesta económica se basaría en la limitación de la capacidad adquisitiva de la fuerza de trabajo por medio del abaratamiento de su precio como estrategia de atracción de capitales para la inversión en maquila.

Otro ejemplo tiene que ver con la flexibilización en el mercado laboral, siempre asociado al “bienestar social” y la generación de empleo. Escobar Miranda et al. (2011) consideran que en la lógica de reducir el desempleo se llevó a cabo una serie de cambios en el marco institucional haciendo flexibles las jornadas laborales institucionalizando el empleo parcial. Otras medidas adoptadas han sido la estabilización (o estancamiento) de los salarios mínimos y medios reales, así como la eliminación o el establecimiento de reformas a leyes que no estuvieran acorde al proyecto de flexibilización laboral (Escobar Grande, García, & Morales, 2011). Como es de esperarse, a nivel nacional, FUSADES fue una de las instituciones impulsoras de los procesos de flexibilización laboral, dejando condicionada la relación entre el capital y el trabajo a los caprichos empresariales en cuanto a facilitar el acceso a prestaciones salariales para los trabajadores según la conveniencia y los cálculos empresariales (Barrera, Flores, Herrera, & Montoya, 2008). Por su parte Moreno (2004) afirma que las medidas de flexibilización laboral más relevantes son la contratación por aprendizaje, la pérdida de prestaciones, la negativa de autoridades estatales a brindar la personería jurídica a sindicatos dentro del sector público, la imposición de contratos temporales, el congelamiento de facto de salarios mínimos y la revalorización de las pensiones, a lo que se agrega la discriminación en la contratación por embarazo

(Moreno, 2004). Como ejemplo de los cálculos económicos alrededor de la contratación temporal, Rubio y Valencia (2010) afirman que este tipo de contratación representa un costo 6.3% menor que el contrato indefinido (Rubio & Valencia, 2010), permitiendo reducir costos productivos a partir del abaratamiento de la fuerza de trabajo.

De acuerdo con Román et al., (2002), el salario ha sido progresivamente fijado como si fuera un precio más en el marco de la apertura económica y las prácticas de flexibilización, incluso más allá de las definiciones legales, dentro de las que se destaca la anulación de las cláusulas de discriminación positiva dirigidas hacia las mujeres, como las condiciones especiales a favor de mujeres embarazadas, justificadas por la “igualdad de oportunidades” inscritas en el Convenio 111 del Código de Trabajo de la OIT (pág. 91), que subraya sin lugar a dudas el sesgo individualista y poco solidario que marcaría la dinámica del mercado laboral, además de un retroceso en las conquistas sociales de las mujeres trabajadoras. En cuanto al salario de los trabajadores, Duran, Hernández, Merino y Reyes (2010) afirman que desde el año 1992 hasta el 2010, el salario presentó una reducción anual de 2.9%.

A pesar de que la condición de degradación del salario ha sido la “moneda de cambio” para el “desarrollo económico y social”, es decir, una condición a todas luces contradictoria, han existido algunas medidas que han mejorado nominalmente el precio de la fuerza de trabajo en el país, o por lo menos, se han hecho recomendaciones al respecto. Por ejemplo, desde el periodo de gobierno iniciado en 2004 (último gobierno de ARENA para completar 20 años en el control del Poder Ejecutivo), Escobar Grande et al. (2011) afirman que el gobierno se ha pronunciado a manera de sugerencia en incrementar el nivel de prestaciones de seguridad social y de regulación del salario real que vaya más allá de la inflación, pero advierten que esto no se ha llevado a cabo debido a que existen vacíos legales que no permiten implementar estas medidas, dejando márgenes de maniobra por parte de los empleadores –los empresarios– que son quienes a final de cuentas toman la decisión de hasta donde se extienden los beneficios que el gobierno y la legislación establece o sugiere.

Algunos hechos concretos relacionados con el incremento de la capacidad adquisitiva de la fuerza de trabajo a partir del salario se han llevado a cabo en 1998, 2006 y 2008, orientado hacia el sector primario, cuyo precio fue respectivamente de US \$75.50,



US \$81.50; y US \$90.00 al mes (Guzmán & Salinas, 2008). Por su parte, Escobar Grande et al. (2011) también acotan que se llevó a cabo un incremento del sueldo de los trabajadores del sector público en 2008. Como se observa, los últimos incrementos de sueldo y salario se dan en el contexto de crisis de las finanzas públicas y bajo el desgaste del partido ARENA durante su último periodo de gobierno, en el que también se crea y pone en marcha el Programa Red Solidaria consistente en transferencias condicionadas hacia sectores empobrecidos a cambio de que estos llevaran a sus hijos a que recibieran atención en salud y educación (Dada Hirezi, 2017), a la vez que se implementaron subsidios “a familias con bajo consumo de electricidad, se tomaron medidas fiscales para favorecer a contribuyentes de menos ingresos y se aumentaron las prestaciones a empleados formales inscritos en el [Instituto Salvadoreño del Seguro Social] ISSS” (Dada Hirezi, 2017, pág. 27).

Durante el quinto periodo de crisis y recesión económica, el Plan Anti-Crisis del gobierno amplió el programa Red Solidaria del periodo anterior, pero bajo el nombre de Programa Comunidades Solidarias dirigidas hacia zonas urbanas y rurales de cien municipios en condiciones más adversas; y se implementó una pensión básica universal para personas mayores de setenta años de los municipios de mayor pobreza extrema severa (Voorend & Esquivel, 2012), entre otros aspectos. Con ello, se pretendía mejorar las condiciones de acceso a bienes y servicios disponibles en el mercado.

La síntesis sobre los elementos generales del proyecto de acumulación y la regulación de la relación capital-trabajo permiten evidenciar, en conjunto, una lógica neoliberal que ha sido funcional a la reproducción y acumulación de capitales de las clases dominantes nacionales y supranacionales; a la vez que han degradado las condiciones laborales y la capacidad adquisitiva de la fuerza de trabajo. Este rumbo ha sido orientado a partir del establecimiento de la hegemonía de las clases dominantes que, bajo el juego democrático basado en la democracia representativa, han tenido capacidad de influir sobre la política en general y sobre la política económica y social en particular, favorable a sus intereses particulares, gracias a la ocupación y enquistamiento en la institucionalidad estatal. Lo anterior, sin duda, afecta de forma negativa sobre la capacidad de consumo y reproducción de las clases populares.

### **3.3. Las normativas del desarrollo y ordenamiento territorial, espacialidad y la regulación de la desigualdad socioespacial en el AMSS**

Las normativas asociadas a la urbanización y al ordenamiento o desarrollo territorial que anteceden al periodo de investigación tienen una influencia directa sobre la producción del espacio en general y sobre la producción y reproducción de desigualdad socioespacial en particular, a pesar de que hayan sufrido algunas reformas en el devenir del tiempo, como resultado del ascenso al poder político por parte de las clases dominantes y de la influencia de entidades y organismos supranacionales afines a estas. A estas normativas se han incorporado nuevas instituciones en el periodo comprendido entre 1989 y 2014, con la finalidad de poder hacer viable el proyecto neoliberal. En efecto, tal como lo plantean Imilan, Olivera y Beswick (2016), el neoliberalismo implica un proyecto de reestructuración institucional, de marcos normativos y políticas públicas. Así, se debe identificar que la institucionalidad es producida social e históricamente y además se ha establecido una selectividad espacial en la producción de dichas instituciones y sus características particulares, tanto en lo que se refiere a las relaciones escalares jerárquicas (los proyectos espaciales del Estado), como a las estrategias espaciales del Estado que, en la práctica, producen y reproducen la desigualdad socioespacial, siendo funcionales a la reproducción y acumulación de capitales. Como es de esperar, a pesar de dicha selectividad espacial, los fenómenos de polimorfismo, de territorialidades múltiples o superpuestas del Estado se encuentra presentes, pero subordinados a la selectividad de ciertos proyectos espaciales por sobre otros, así como a las estrategias espaciales implementadas.

En esta sección se hará una aproximación a las normativas más relevantes alrededor del desarrollo y ordenamiento territorial que afectan directamente a la metrópolis<sup>113</sup>. Cabe destacar que muchas de las iniciativas de ley, así como los instrumentos de planificación o los reglamentos son impulsados desde el Poder Ejecutivo, fundamentalmente por el actual Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) que es la entidad encargada de la formulación de políticas de vivienda, así como de planes nacionales y regionales de

---

<sup>113</sup> Esto quiere decir que se deja por fuera otras leyes normativas o instrumentos, por ejemplo, planes de ordenamiento y desarrollo territorial de ciudades secundarias, o bien, la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (*LDOT*) aprobada en 2011 de alcance nacional, pues existe una ley particular para la metrópolis: la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (*LODT*).

desarrollo y ordenamiento territorial y sobre los aspectos normativos respecto a urbanizaciones y construcción<sup>114</sup>. El VMVDU está adscrito al Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOP).

Una de las normativas de mayor relevancia y que sigue en vigencia, a pesar de algunas modificaciones, es la Ley de Urbanismo y Construcción (LUC) de 1951 que cuenta con dos reglamentos vigentes aprobados bajo decretos ejecutivos<sup>115</sup>: uno general de 1973 y el Reglamento a la Ley de Urbanismo y Construcción en lo relativo a Parcelaciones y Urbanizaciones Habitacionales (RLUC) de 1991. En este último se definen estándares urbanísticos que se han derivado en otros reglamentos y en ordenanzas municipales orientadas hacia las cesiones de suelo privado a los gobiernos locales, trámites y licencias; y requerimientos para parcelar inmuebles (Harth, 2013, pág. 71).

La LUC establece que serían las Alcaldías (Gobiernos Locales) y el Ministerio de Obras Públicas (dependiente del Poder Ejecutivo) las entidades obligadas a dar cumplimiento con la misma. En este sentido, el MOP es el brazo del Poder Ejecutivo, mientras que se incorpora la intervención de 262 municipios. En términos de territorialidad, en los territorios inscritos en los gobiernos locales se superpondrían el poder local y el Poder Ejecutivo, siendo éste último el que en términos generales definiría el accionar sobre las acciones urbanísticas si los primeros no contaran con sus propios instrumentos, subordinando la producción del espacio local a las decisiones tomadas en la escala nacional, lo que no estaría exento de conflictividad.

Como instrumento para guiar operativamente la LUC, el RLUC de 1991, contiene las disposiciones que deben cumplir los propietarios y urbanizadores de parcelaciones habitacionales. Todas las actividades relacionadas a la planificación, ejecución y control de proyectos de parcelación habitacional en todo el territorio se regirían por este reglamento, con la excepción de los municipios o grupos de municipios que cuenten con su propio reglamento<sup>116</sup> y que esté aprobado por los respectivos concejos municipales, bajo la

---

<sup>114</sup> Esta entidad estatal del Órgano Ejecutivo tiene sus orígenes en 1979, cuando se crea la Sub-Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, adscrito al Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, y es en 1993 que se convierte en Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.

<sup>115</sup> El sitio oficial del VMVDU, la historia de esta entidad dentro del Órgano Ejecutivo proviene de 1948, no obstante, previo a su surgimiento legal, existían otras dependencias encargadas de las obras públicas.

<sup>116</sup> Si bien hace mención a los reglamentos a nivel local, la realidad es que los reglamentos municipales son prácticamente inexistentes. Es posible que la única excepción sea, además de algunos planes parciales de ordenamiento dentro del AMSS que se mencionarán más adelante y que se atribuyen a la Oficina de

consulta con el VMVDU, y respetando las disposiciones mínimas establecidas en el reglamento de alcance nacional a menos que el mismo VMVDU autorice otra cosa. En este sentido, se advierte que es el VMVDU la entidad que representa al MOP, pues el primero es uno de los viceministerios del segundo.

Por otra parte, el RLUC contiene las definiciones sobre los diferentes tipos de espacios urbanos que pueden producirse y que formarían parte de las condiciones esenciales para hacer funcionales las viviendas de las diferentes clases o grupos sociales, tales como las obras de infraestructura que dan cuenta de los accesos vehiculares o peatonales, las instalaciones que hacen funcional la operación de servicios públicos, el abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario, disposición de desechos sólidos, drenajes de aguas lluvia, electricidad y líneas telefónicas. Una definición de medular importancia de este reglamento es la *parcelación de desarrollo progresivo*, que según se establece en el reglamento, es aquella “que partiendo de las obras de infraestructura y servicios mínimos puede ir evolucionando con el tiempo hasta llegar a constituir una urbanización completa”. En el mismo documento se plantea que las

Urbanizaciones de Desarrollo Progresivo o de Interés Social, son las parcelaciones habitacionales, cuya planeación necesita ser concebida bajo normas mínimas urbanísticas, que permitan una infraestructura evolutiva y cuya realización exige la utilización de materiales y sistemas constructivos de bajo costo, el esfuerzo de la comunidad y la asistencia institucional.

La normativa advierte que para este tipo de parcelaciones el Estado se desvincula de la provisión de los servicios, sin especificar tampoco si el propietario del suelo debe suministrarlos, y establece que las parcelaciones habitacionales de desarrollo progresivo podrían contar con sistema de suministro de agua potable y disposición de excretas en forma individual o colectiva, y que pueden tener o no sistema de electricidad.

El RLUC es claro en establecer cuándo se permitirían las parcelaciones de desarrollo progresivo. Entre algunas de estas se encuentran: a) cuando vayan dirigidas hacia los grupos más vulnerables de la población; b) cuando su localización coincida con poblados menores de 50 mil habitantes o en suelos de baja presión y cuando se localicen fuera de poblados existentes o en suelos de baja presión; e incluso en suelos de

---

Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) y no a un municipio como tal, el proyecto Gestión Participativa de Tierras para el Desarrollo Local y Sostenible de Antiguo Cuscatlán (GITAC), financiado en 2016 por la Unión Europea.

preservación ecológica; y c) cuando se localicen en suelos de mayor presión urbana, pero que el Estado declare que los proyectos de desarrollo progresivo son de necesidad o interés social.

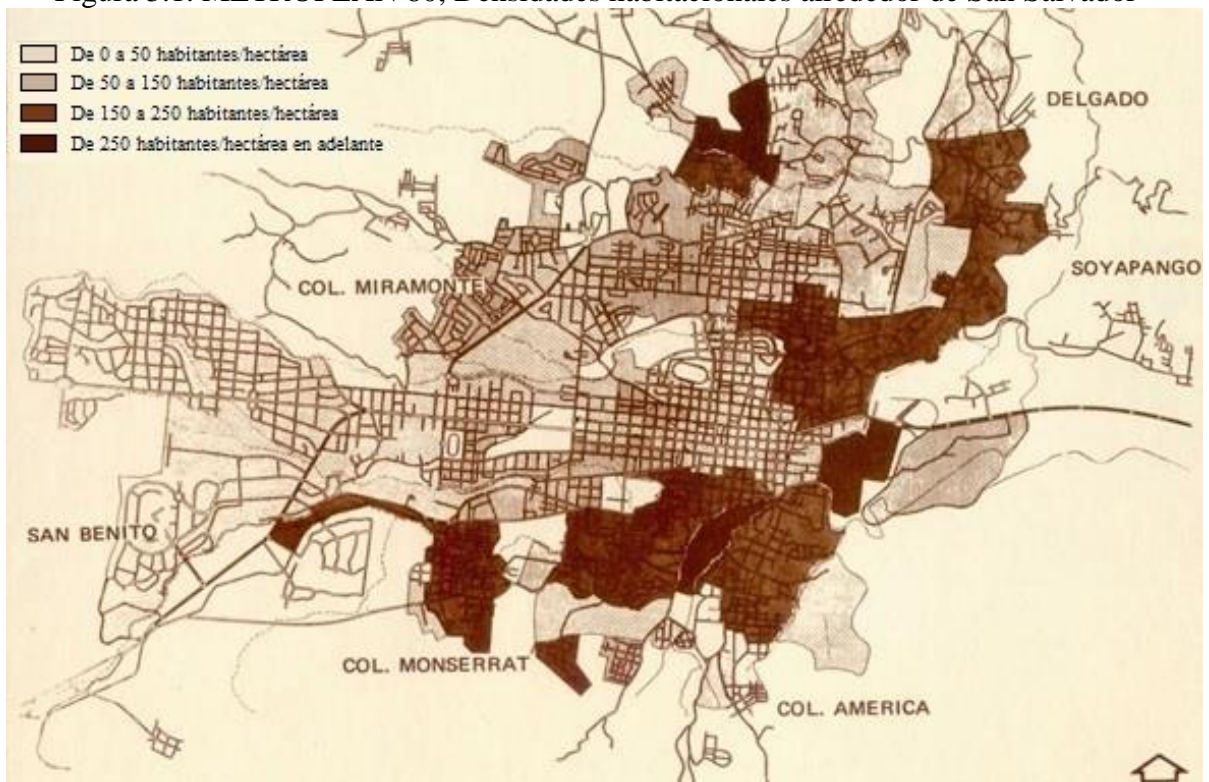
Como se advierte, esta normativa tiene un sesgo hacia la permisividad de la producción del espacio de baja calidad y sin cumplir con las características que le hacen adecuadamente funcional a la reproducción de la fuerza de trabajo cuando se trata del espacio que ocuparían las clases trabajadoras en peores condiciones de vida, es decir, aquellas con menores ingresos y en condiciones de vulnerabilidad: las clases populares. Asimismo, dentro de este reglamento el Estado se desentiende de su papel en la reproducción de la fuerza de trabajo de estas clases trabajadoras en cuanto a la producción de infraestructuras y servicios que harían funcional las viviendas producidas en los asentamientos. También es fácil identificar que las condiciones de localización de esto asentamientos sería forzosamente periférico. En este sentido, esta normatividad tendría un impacto evidente sobre el territorio en el que se aplique, legalizando la producción de desigualdad socioespacial, entendida como división social del espacio residencial, en detrimento de estas clases más vulnerables; a la vez que implicaría un esfuerzo adicional por parte de quienes habiten el suelo en el que se aplicaría la normativa en tanto serían estos mismos los que agregarían valor con su trabajo al producir espacio para habitar. Son estas razones, entre otras, las que hacen afirmar a Carlos Ferrufino (2013) que las reformas a la LUC y a sus reglamentos han hecho que se reduzcan los estándares urbanísticos que legitiman los procesos de urbanización progresiva (Ferrufino C. , 2013).

Otros instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial lo constituyen los documentos de METROPLAN, nombre con el que se conoce al “Plan de Desarrollo de la Región Metropolitana de San Salvador” (FUNDASAL, 2005, pág. 5): el METROPLAN 80 y el METROPLAN 2000. Ambos instrumentos privilegian la metrópolis salvadoreña como proyecto espacial del Estado, privilegiando la concentración de inversiones y flujo de capitales en esta pequeña porción del territorio nacional para llevar a cabo la estrategia espacial del Estado. El primero de ellos fue elaborado en el contexto del modelo de acumulación capitalista de Industrialización por Sustitución de Importaciones y en el marco del Mercado Común Centroamericano, en el año 1969. De acuerdo con Lungo (1998), este instrumento fue elaborado bajo una concepción urbanista de construcción de una “ciudad

ideal” a partir de la regulación de usos de suelo que permitiera la organización del espacio, pero sin considerar las contradicciones sociales existentes entre diferentes agentes urbano y sus respectivos intereses (Lungo, 1998), a la vez que pretendía superar el problema del traslape de funciones entre diversas instituciones del Estado que actuaban en la producción del espacio urbano (Lungo, 1996). El instrumento incluía, además, la regulación de las vías (FUNDASAL, 1996), así como la legalización progresiva de lotificaciones ilegales (Harth, 2013) que se habían formado desde principios del siglo XX, pero sobre todo a partir de las migraciones provocadas en la década de 1950 al aplicarse el modelo de industrialización y posteriormente debido al auge y decaimiento de la diversificación de los cultivos para la agroexportación. La incorporación de legalización de asentamientos ilegales, como se ha planteado, podrían estar en zonas relativamente centrales para el caso de los tugurios, por ejemplo; o bien, para lotificaciones periféricas, con lo que se consolidaría legalmente el patrón general de división social del espacio residencial que se fue produciendo progresivamente. Como es obvio, el factor común de estos asentamientos sería el de contar con condiciones precarias de habitabilidad para las clases populares mayoritariamente presentes en este tipo de asentamientos, derivadas de una menor inversión, debido a la selectividad de localización de capital en las zonas donde se asientan mayoritariamente las clases dominantes y las capas medias, donde los capitales se reproducen con mayor facilidad.

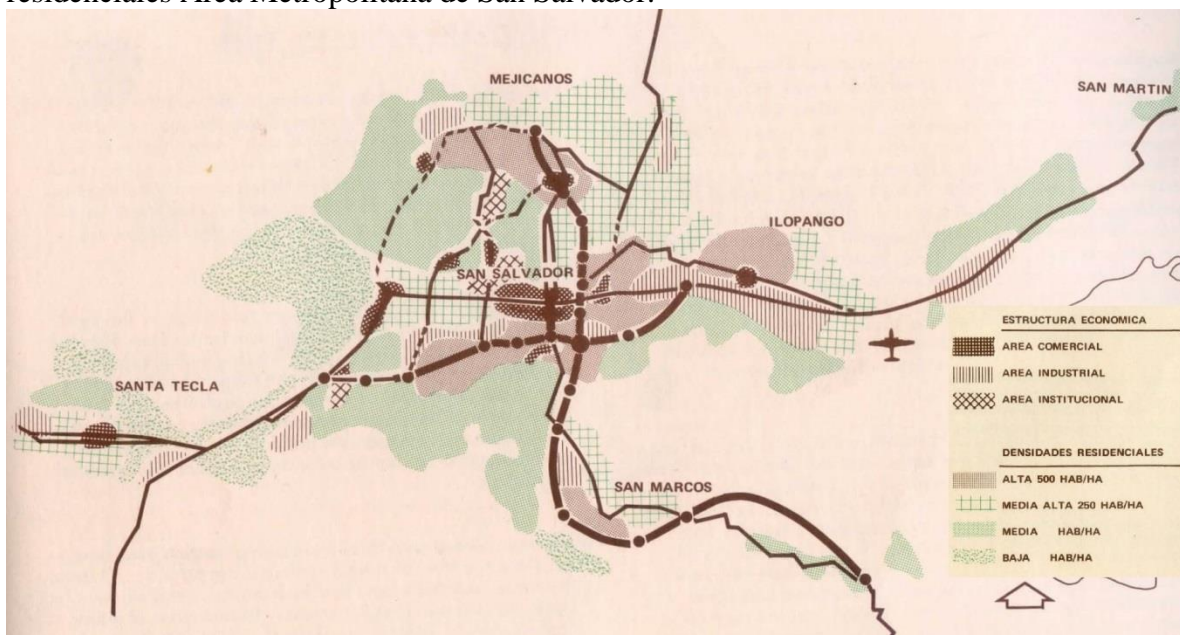
El METROPLAN 80 incluye algunas figuras y mapas que muestran la ocupación del suelo metropolitano en cuanto a densidades habitacionales, tanto para la ciudad de San Salvador y el resto de municipios centrales, así como una proyección para el año 1990 en la escala metropolitana que incorpora a los municipios más periféricos. En las figuras 3.1 y 3.2 se muestran ambas escalas de observación. A partir de estas se advierte que las entidades que planificaron el desarrollo territorial a partir de estos instrumentos – representaciones espaciales– consolidan y legitiman la división social del espacio residencial de forma prospectiva en lo que se refiere a la capital salvadoreña y sus municipios inmediatamente aledaños, asignando más espacio por habitante para la zona poniente de la metrópolis, y menos espacio para un arco que recorre de norte a sur, pasando por el oriente capitalino.

Figura 3.1. METROPLAN 80, Densidades habitacionales alrededor de San Salvador



Fuente: adaptación de (Adley Associates, 1968)

Figura 3.2. METROPLAN 80, Proyección para 1990 de estructura productiva y densidades residenciales Área Metropolitana de San Salvador.



Fuente: adaptación de (Adley Associates, 1968)

Posteriormente, el METROPLAN 2000 creado entre 1988 y 1992<sup>117</sup> es elaborado como una readecuación del METROPLAN 80 (Harth, 2013). Por esta misma razón, reproduce el proyecto y la estrategia espacial del Estado de la década de 1960. FUNDASAL (1996) afirma que para su formulación se consideró el efecto del terremoto de 1986 y del Plan de Reconstrucción del Municipio de San Salvador, que consistía en “un plano general de zonificación de uso del suelo, plan vial y ordenanza del control y desarrollo urbano” (FUNDASAL, 1996, pág. 4). En general, este instrumento buscaba dirigir el crecimiento de la ciudad de forma controlada y equilibrada, descentralizando la toma de decisiones del gobierno central a favor de los gobiernos municipales, contando con elementos normativos sobre usos de suelo, densidades de población y áreas de cobertura; y siendo su principal contenido la Ordenanza Municipal del control del Desarrollo Urbano<sup>118</sup> elaborada en 1989 por el municipio de San Salvador. De acuerdo con Peña Herrera (2001), este instrumento definió la zonificación del AMSS a partir de los usos existentes en su momento de elaboración, es decir que estableció zonas y densidades habitacionales de acuerdo a lo que más predominaba en el momento de su levantamiento; y además careció de una proyección sobre los usos del suelo o de la población para establecer criterios de densificación habitacional. Con ello, la autora argumenta que “las zonas más densas se densificaron y las menos pobladas se restringieron para mantener e incluso a veces disminuir densidades”. (Peña Herrera, 2001, pág. 23). Por su parte, Lungo (1995) afirma que debido a la falta de estudios rigurosos respecto a los cambios sufridos por el AMSS desde el METROPLAN 80, el impacto del METROPLAN 2000 fue muy reducido y quedó a nivel de idea (Lungo, 1995), no obstante, tendría su influencia sobre la práctica espacial derivada de las instituciones estatales y privadas. En términos de distribución del espacio de los hogares y las viviendas en función de la pertenencia de clase, es decir, de la división social del espacio residencial, esto significaría que en los municipios periféricos, sobre todo aquellos de la franja nororiental en los que históricamente se han ido asentando las clases populares o trabajadoras más vulnerables y con menores ingresos se permitirían mayores densidades poblacionales y habitacionales, es decir, que para estas clases trabajadoras la

---

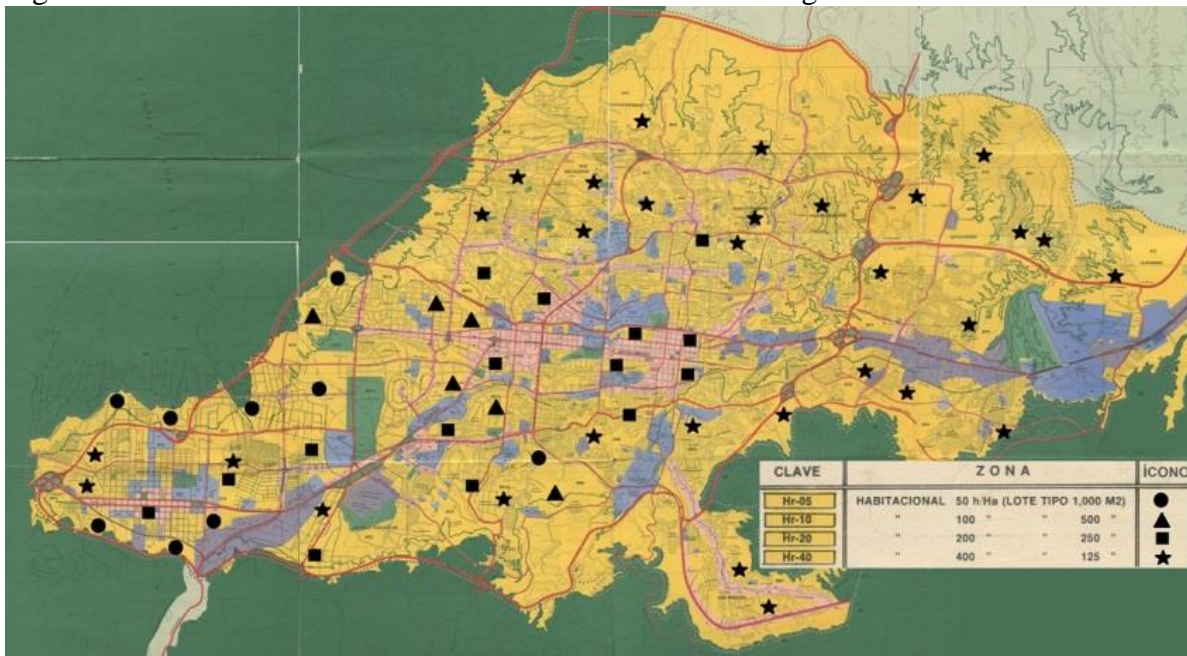
<sup>117</sup> Berti y Ferrufino (2009) ubican la fecha de elaboración de este instrumento en 1988, al igual que Lungo (1995); Peña Herrera (2001) lo data en 1990, mientras que Harth et al. (2013) lo fechan en 1992.

<sup>118</sup> Posteriormente, se daría sustento legal al METROPLAN 2000 a partir de la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de 1993 (Peña Herrera, 2001).



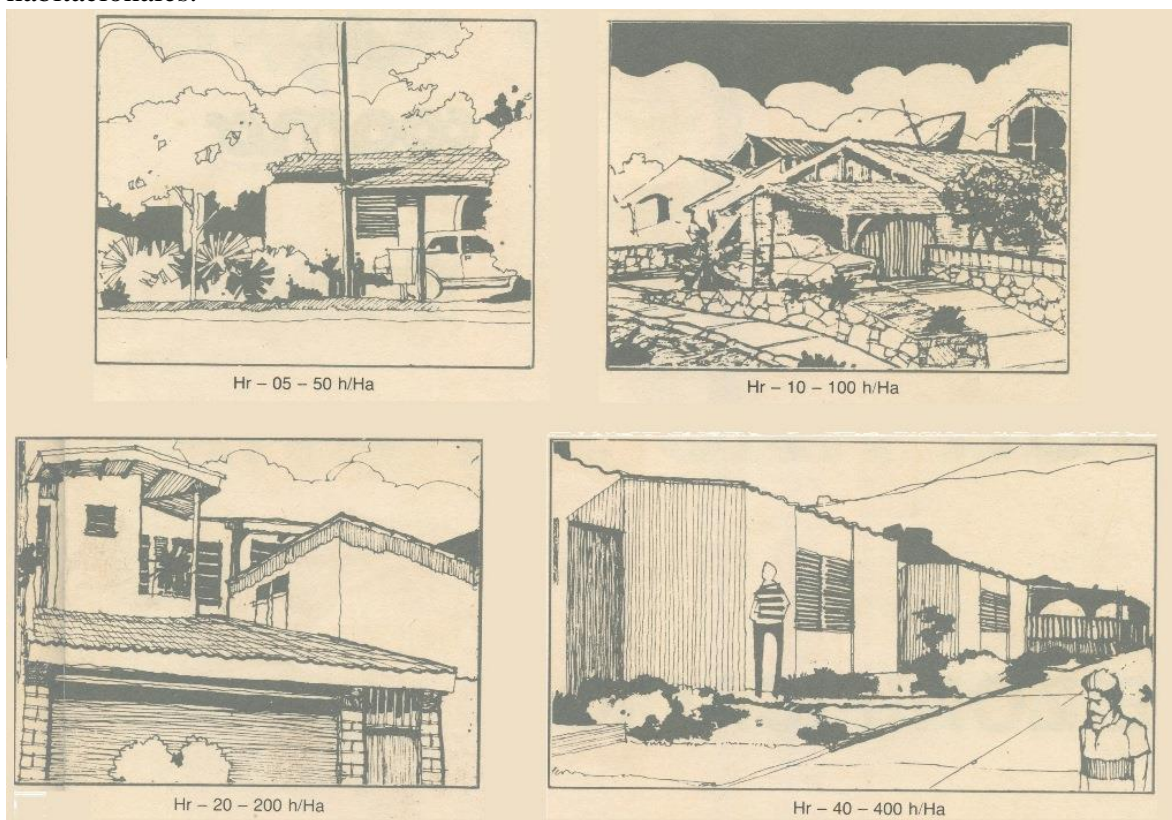
normativa permitiría menor espacio construido por grupo familiar u hogar respecto de los municipios de la zona sur-poniente en los que se emplazan históricamente mayores proporciones de capas medias y de familias que pertenecen a las clases dominantes, a las que les correspondería mayor espacio para habitar por grupo familiar u hogar. Adicionalmente, se puede agregar que este instrumento no considera aspectos centrales sobre el suelo realmente utilizable para el uso habitacional que se hace imposible o riesgoso debido a la topografía.

Figura 3.3 METROPLAN 2000. Densidades habitacionales según localización en AMSS.



Fuente: elaboración propia con base en mapa original METROPLAN 2000.

Figura 3.4. METROPLAN 2000. Representación espacial de viviendas según densidades habitacionales.



Fuente: METROPLAN 2000.

Cabe destacar que la elaboración de este instrumento de ordenamiento y desarrollo territorial surge como una iniciativa de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS)<sup>119</sup> con la finalidad de normar a los 13 municipios<sup>120</sup> que conformaban la metrópolis a inicios de la década de 1990. La OPAMSS está encargada de la planificación estratégica, el control de la construcción y edificaciones, así como de la autorización de permisos de construcción en el ámbito metropolitano (Uribe, Marín, Morales, Baires, & Caballero, 2010).

Por otra parte, en 1993 se elabora y aprueba la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (LDOT) del AMSS de 1993, que da creación legal de la metrópolis. A partir de

<sup>119</sup> El Código Municipal de 1986 sirve de sustento para organizar el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS), desde donde se considera necesario contar con apoyo técnico para el ordenamiento y desarrollo territorial de la metrópolis. Para ello se crea la OPAMSS entre 1988 y 1989 (Peña Herrera, 2001). Esta institución no tiene carácter legal como gobierno regional, sin embargo, representa un ejercicio de coordinación entre diferentes municipios que se iría consolidando

<sup>120</sup> El AMSS se conforma actualmente por 14 municipios. El último en incorporarse fue el municipio de Tonacatepeque, al nororiente de la ciudad capital.

esta nueva ley, la autorización de la construcción de urbanizaciones y desarrollos urbanos se ha dividido de tal forma que aquellos proyectos al interior del AMSS son aprobados por la OPAMSS o por el gobierno local respectivo; mientras que el VMVDU aprueba proyectos en coordinación con el resto de municipios del país cuando estos no cuentan con planes (Uribe, Marín, Morales, Baires, & Caballero, 2010). En este sentido, hay una división espacial de las funciones relacionadas con la autorización de desarrollos urbanos, como parte del polimorfismo estatal en la política de vivienda (Brenner, 2004), que formaría parte del proyecto espacial del Estado para ejercer las funciones de urbanismo.

La LDOT tiene un reglamento que la hace operativa en el que se identifican aspectos que legalizan la desigualdad socioespacial, de tal forma que esta representación espacial guiaría la práctica espacial de las instituciones estatales y de los agentes privados alrededor de la vivienda y la urbanización. Los ejemplos más destacables al respecto son:

- a) Considera que en los asentamientos catalogados como de interés social o popular<sup>121</sup> es permitido el desarrollo progresivo de viviendas, es decir, que las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo no se garantizan en su totalidad para quienes habitan en estos asentamientos. Sin embargo, establece que quienes promuevan estos asentamientos deben proporcionar una “cartilla de autoconstrucción”, verificando que quienes habitarían en las viviendas de estos asentamientos tendrían que prolongar su jornada laboral y al mismo tiempo estarían agregando valor al suelo con su trabajo que no es reconocido.
- b) Considera que los asentamientos de interés social o popular pueden tener densidades habitacionales de hasta 800 o más habitantes por hectárea; mientras que la clasificación de asentamientos residenciales permiten desde 400 o menos habitantes por hectárea. Con ello se evidencia que el suelo como mercancía es un factor determinante en la desigual distribución del espacio para las diferentes clases sociales; y quienes tienen menores recursos tienen menos derecho al suelo. A pesar de lo anterior, una reforma de 2009 incrementó el tamaño de los lotes para vivienda de interés social de 62.5 m<sup>2</sup> a 75 m<sup>2</sup>. No obstante, el tamaño de los lotes para asentamientos clasificados como residenciales oscila entre los 125 m<sup>2</sup> hasta los

---

<sup>121</sup> La diferencia entre el asentamiento de interés social y el popular es que el primero supone la participación de una organización o institución pública o privada sin fines de lucro; lo que implicaría que para el segundo sólo intervendrían agentes o sectores con fines de lucro dedicados a la urbanización.

1000 m<sup>2</sup>. Por otra parte, el reglamento también establece que en asentamientos de interés social y popular el dimensionamiento de los lotes puede reducirse y con ello aumentar la densidad habitacional cuando así lo impulsen o avalen las municipalidades, el VMVDU o las instituciones de interés social, con lo que las instituciones estatales tienen el poder de asignar aún menos espacio para las clases populares. Este tipo de asentamientos también considera áreas más reducidas del total del terreno del asentamiento para convertirlo en área recreativa común, respecto del resto de clasificaciones de asentamientos.

- c) En cuanto a los servicios, en los asentamientos de interés social y los de desarrollo progresivo la dotación de infraestructura de servicios de agua potable domiciliar, aguas negras, alumbrado público y electricidad podría ser desarrollado en etapas por la comunidad o por instituciones idóneas. Esto quiere decir, nuevamente, que se abre la posibilidad legal de producir espacio con propiedades espaciales insuficientes para las clases trabajadoras con menores recursos.

Los aspectos de este reglamento que hace operativa la LDOT son totalmente consistentes con el METROPLAN 80, METROPLAN 2000 y con los reglamentos de la LUC abordados previamente en cuanto a legalizar y legitimar menor espacio para las clases trabajadoras de bajos ingresos, es decir, para las clases populares; formando parte de un esquema consolidado que les ubica espacialmente en la periferia.

Otro instrumento de planificación elaborado para el ordenamiento territorial en la metrópolis es el PLAMADUR-AMSSA (PLAMADUR)<sup>122</sup> finalizado en 1998 y que se apoya en el METROPLAN 2000, dejando casi intactas las densidades habitacionales de este documento de referencia; aunque incorpora la proyección de la expansión del AMSS (Peña Herrera, 2001). De acuerdo con Lungo (1996), el nuevo instrumento incluía una propuesta de reestructuración institucional. Asimismo, pretendió ser una herramienta de planificación diseñada para la construcción de una ciudad socialmente más justa, basada en una gestión urbana más democrática donde se estimularía la participación sobre las decisiones esenciales, con la búsqueda de consensos entre diferentes actores; no obstante, careció de los mecanismos concretos para esto último: la participación sólo fue llevada a

---

<sup>122</sup> El PLAMADUR tiene instrumentos de planificación para otras cuatro áreas del país: San Miguel, Santa Ana, Sonsonate y Usulután-Santa María (Quiteño & Vega, 2008). Estos planes fueron elaborados entre 1995 y 1997.

cabo de forma limitada, careció de suficiente difusión y de mecanismos concretos y efectivos en la búsqueda de consensos, decantando nuevamente en una elaboración tecnocrática en la que los propios formuladores no tenían poder de decisión institucional, a lo que se suma la falta de apoyo de los gobiernos locales al ser una iniciativa impulsada por el VMVDU (Lungo, 1998). De lo anterior pueden sustraerse un par de reflexiones. La primera de ellas se deriva del hecho de que el PLAMADUR mantenga prácticamente intactas las densidades habitacionales del METROPLAN 2000 que ya han quedado legalizadas con otras normativas que castigan en términos de menor espacio a las clases trabajadoras de los municipios periféricos, sobre todo a las clases populares, hace que esta normativa no sea democrática y equitativa en términos de la apropiación del espacio adecuado para la reproducción de la fuerza de trabajo de las clases trabajadoras empobrecidas y vulnerables, como se ha venido argumentando. En términos territoriales, este es otro instrumento que perpetúa las condiciones sociales e históricamente producidas de desigualdad socioespacial en la metrópolis. La segunda reflexión tiene que ver con las relaciones de poder sobre el territorio: al ser el VMVDU el que formuló este plan se asigna al nivel escalar jerárquico nacional la batuta sobre el desarrollo y ordenamiento territorial por sobre los agentes estatales locales, además de dejar por fuera a una diversa gama de otros agentes fundamentales que harían uso de los distintos territorios municipales.

Posteriormente, en 2004 se finaliza el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNOTD) (2004), que incorpora un plan regional para cada uno de los catorce departamentos del país. Por otra parte, en el AMSS se cuentan con microplanes que buscan proteger el uso residencial o comercial de ciertas zonas o colonias de su interior en San Benito, Miramonte y Maquilishuat que intentan proteger el uso residencial. Asimismo, existen otros planes para la periferia norte de San Salvador, como el Plan Parcial el Ángel (PPA) de Apopa y el Plan Logístico de Nejapa (PLN) (Harth, 2013). Los tres primeros planes parciales se encuentran en zonas dentro del municipio de San Salvador donde viven clases trabajadoras de ingresos medios y altos; posiblemente capas medias y familias u hogares que pertenecen a fracciones de clase dominante, conservando bajas o intermedias densidades habitacionales, es decir, favoreciendo con mayor espacio para la reproducción de estas clases o grupos sociales. Los otros planes estarían orientados hacia la expansión de la metrópolis en la zona nororiental del AMSS, que se inscriben en las lógicas de

densificación del suelo permitidas por las normativas anteriores que implican menos espacio para las clases trabajadoras que se vayan a localizar en esa parte del territorio del AMSS.

Berti y Ferrufino (2009) documentan que en el proceso de elaboración de los planes regionales-departamentales del PNODT (2004), entre 2005 y 2008 ya se contaba con doce de los 14 planes, quedando pendientes en ese entonces únicamente los planes para San Salvador y para San Miguel. De acuerdo con los autores, el PNODT, entre los seis programas de actuación, contempla un Programa de Fortalecimiento Institucional para la implementación de la Política Territorial; un Programa de Vivienda y Desarrollo Urbano; y otro Programa de Sistemas Infraestructurales. Asimismo, contiene propuestas estratégicas de regionalización en la que identifica tres regiones, las 14 subregiones departamentales; y 31 microrregiones. Sin embargo, los autores advierten en específico que el tema de lo habitacional ha sido relegado respecto otros temas como el de infraestructura vial y la protección de centros históricos, de tal forma que no se incorporan instrumentos nuevos como subsidios, impuesto predial y recuperación de plusvalías. Asimismo, destacan que en cuanto a la vivienda, existe una marcada dependencia de recursos foráneos, como créditos del BID o cooperación internacional, sin considerar esfuerzos presupuestarios estatales (Ferrufino, Gutiérrez, & Zeledón, 2004). En este sentido, serían las instancias supranacionales quienes decidirían si intervienen; y de hacerlo, podrían sus condiciones bajo criterios no necesariamente apegados a los requerimientos de la reproducción de la fuerza de trabajo de las clases trabajadoras en condiciones de vida más adversas, o bajo una nueva visión respecto a la distribución del espacio y sus propiedades.

Finalmente, en 2012 se formula la Ley Especial de Lotificaciones y Parcelaciones para Uso Habitacional (LELPUH), referida a la producción de suelo. De acuerdo con Harth et al. (2013), la ley surge como respuesta a la magnitud “de las lotificaciones agrícolas y periurbanas en la producción de vivienda y a la precariedad de la tenencia”. La función de la ley es regular las relaciones que se dan entre las familias “lotehabientes” y los “desarrolladores parcelarios”, así como entre estos últimos y los propietarios del suelo, estableciendo un régimen temporal para la regularización registral y urbanística de los proyectos que ya hubieran sido llevados a cabo (Harth, 2013). En este sentido, los autores afirman que con esta ley se pretende “formalizar” las relaciones comerciales para proteger a

los lotehabientes de posibles abusos llevados a cabo por los desarrolladores parcelarios, en tanto “plantea la responsabilidad compartida –para efectos civiles, penales y mercantiles– entre el terrateniente y el lotificador”. Por su parte, esta ley nuevamente reproduce la tendencia de normalizar que la producción de espacio habitacional más precario e incompleto para las clases populares o para clases trabajadoras de bajos ingresos. Como se aprecia, la propiedad individual es la base de esta legislación en función de permitir el acceso y la tenencia legalizada del suelo, dejando por fuera otro tipo de relaciones sociales tales como la tenencia colectiva cooperativa, por ejemplo. Según Harth (2013) Esta ley buscaría legalizar hasta unos 300 mil lotes, que representaban alrededor del 22% del parque habitacional para el año 2007, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2007. Cabe destacar que esta ley mantendría la inercia respecto a la producción de espacios habitacionales más precarios para las clases populares y las clases trabajadoras de bajos ingresos laborales.

Además de lo mencionado anteriormente, existen otras normativas e instituciones que también intervienen sobre la planificación de los usos de suelo y los permisos de construcción<sup>123</sup> y que afectarían la producción de la división social del espacio residencial en el AMSS. Entre estas se encuentran la Ley de Medio ambiente de 1998, la Ley de Caminos y Carreteras de 1958 y la Ley Nacional de Administración del Agua de 1956 (Uribe, Marín, Morales, Baires, & Caballero, 2010). Asimismo, existen otros esquemas de planificación territorial a escala local en los que participan otras instituciones públicas, como el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), así como los gobiernos municipales (Berti & Ferrufino, 2009).

Una crítica generalizada hacia los instrumentos de planificación del desarrollo y ordenamiento urbano es la verticalidad con la que se han impuesto desde los planificadores, sin considerar la diversidad de agentes que producen y hace uso de espacio. Así, Berti y Ferrufino (2009) destacan la poca articulación entre el VMVDU y las municipalidades, en tanto estas últimas resienten que no han sido tomadas en cuenta para la formulación de

---

<sup>123</sup> El abordaje de estas normativas sobrepasa los límites de la presente investigación; sin restar la importancia que supone establecer las relaciones de la espacialidad del Estado Salvadoreño. Diversas líneas de investigación podrían desarrollarse al estudiar las relaciones y articulaciones de todas estas instituciones y regulaciones en la producción y reproducción de la división social del espacio.

planes sub-regionales que afectan a sus respectivos territorios, dificultando la apropiación y el compromiso de las autoridades locales para implementarlos. También destacan la falta una visión en común y la articulación efectiva entre lo nacional y lo local. Al respecto, Lungo (1993) considera que la gestión urbana se caracteriza por ser descoordinada, limitada y antidemocrática, inserta en un Estado profundamente centralizado y con gobiernos locales débiles en extremo, prácticamente subordinados al poder central<sup>124</sup>. Uribe et al. (2010) coinciden en que existen funciones imprecisas y traslape de responsabilidades interinstitucionales entre el nivel administrativo central y las instancias locales. Estas argumentaciones constatan los problemas políticos relacionados con la potencial superposición de territorialidades a partir de las diferentes instancias estatales que pueden intervenir el territorio; no obstante, al parecer, en cuanto al proyecto espacial del Estado sobre las normativas e instituciones, es el nivel jerárquico-escalar nacional el que priva sobre las intervenciones de mayor envergadura que se implementan en los territorios municipales, lo ha generado el descontento de los agentes locales del Estado. Para el caso del AMSS, también han existido problemas entre los municipios de la metrópolis y los intentos de orientar el desarrollo y ordenamiento territorial por parte de la OPAMSS.

Otro tipo de críticas y reflexiones que se hacen alrededor de los instrumentos y legislaciones, así como a la implementación de estos son atribuidas a aspectos políticos e ideológicos de los principales actores que intervienen. Así, Barba (1998) considera relevante la configuración político-electoral de los municipios del AMSS, al reconocer que son estos quienes administran lo local, pero que pueden hacerlo ya sea considerando o no una perspectiva más amplia de la gestión urbana como totalidad, pudiendo ejercer buenos gobiernos, pero malas gestiones urbanas (Barba, 1998). Sin embargo esto es únicamente una potencialidad, pues advierte que la perspectiva urbana no ha sido parte central para ninguna de las fuerzas políticas. Lungo (1998) coincide con la relevancia de estos aspectos políticos y advierte que en ocasiones el tema del ordenamiento y desarrollo territorial no es prioridad de los alcaldes; a la vez que considera que los estilos de gobierno entre izquierda y derecha también pueden afectar positiva o negativamente en crear instrumentos más

---

<sup>124</sup> Lungo (1993) ejemplifica esta situación con el presupuesto que el gobierno central le asignó a la Alcaldía de San Salvador en 1990, mismo que representó el 38.5% del presupuesto destinado a los municipios de todo el país y que a su vez constituyó dos tercios del ingreso corriente de la alcaldía. Lo anterior, considerando que San Salvador es el municipio que tiene más recursos propios en el país.



democráticos y participativos a partir de las municipalidades. Sin embargo, es importante matizar que, en términos de política de vivienda, la capacidad del Estado en su nivel local que se manifiesta en los gobiernos locales es muy limitada, de tal forma que la política quedaría siempre supeditada a las instituciones estatales del nivel escalar-jerárquico nacional, que tradicionalmente ha mantenido una estrategia basada en el mercado a partir de la atención a la demanda solvente que se concentra, en mayor medida, en la metrópolis.

Una crítica adicional sobre los instrumentos de planificación se advierte en la dependencia generalizada de instrumentos de planificación a partir de financiamientos supranacionales. Así, diversos autores ven problemático que instancias como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial sean las fuentes principales para la creación de instrumentos de planificación (Lungu, 1998; Uribe et al, 2010), mismos que a su vez han sido elaborados por firmas consultoras internacionales por encargo del VMVDU (Harth, 2013). Complementariamente, Berti y Ferrufino (2009) afirman que en términos de planificación tampoco existe una visión común que articule efectivamente lo nacional y lo local con las agendas de las agencias de cooperación. Estas críticas son de gran relevancia en tanto se hace explícito que no existe una desarticulación de los poderes políticos y económicos supranacionales con la producción del espacio en la escala local. Lo supranacional influiría no desde un marco puramente técnico y aséptico de aspectos ideológicos sobre el ordenamiento territorial: la producción de lo local se orienta desde la intervención de lo supranacional con mediación del Estado. Aquí se hacen explícitos los planteamientos de Santos (2000 y 2004) al respecto. Por otra parte, considerando la producción del espacio urbano y metropolitano a partir del sesgo que pudieran introducir estas instancias supranacionales, se podría considerar que los planes de ordenamiento y desarrollo priorizan las obras de infraestructura vial o la protección de centros históricos como advierten Berti y Ferrufino (2009); aspectos que podrían estar vinculados directamente con facilitar la movilidad de capital (en el caso de la infraestructura vial), o de llevar a cabo procesos de “renovación urbana” que pueden producir el desplazamiento de las clases populares por parte de clases de ingresos medios o altos, es decir, producir gentrificación, como ha sido lo común para muchas de las principales ciudades latinoamericanas a partir de la inversión en los centros históricos y en otros espacios urbanos o, incluso, rurales. Los ganadores de este tipo de procesos han sido los grandes

capitales nacionales y supranacionales vinculados con el financiamiento y la construcción del espacio, que logran influir sobre los proyectos y estrategias espaciales del Estado para facilitar el flujo de capitales y los procesos de producción y reproducción de capital.

Como punto final y en lo que respecta a las regulaciones sobre la construcción de asentamientos de interés social o popular –fundamentalmente al Reglamento de la Ley de Urbanismo y Construcción, así como al Reglamento de la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial–, es importante destacar el carácter ideológico que subyace sobre el espacio asignado a las diversas clases sociales que resumiría el accionar estatal en términos históricos. Así, Martín-Baró (1985) advierte que “la disponibilidad de espacio con que cuentan las personas para su vida, sobre todo el espacio habitacional [...] depende fundamentalmente del sistema de distribución de bienes de cada sociedad (pág. 33); y que “el espacio habitacional es uno de los bienes más escasos y peor distribuidos en el país [El Salvador]. De hecho, la carencia de espacio habitacional [...] no es sino una más de las condiciones sociales de despojo y miseria a que es sometida la mayor parte del pueblo salvadoreño” (pág. 47). En el caso de El Salvador, una sociedad clasista, la distribución de esos bienes dependería fundamentalmente de la posición de clase. Por otra parte, el autor destaca:

la solución a los problemas de densidad y hacinamiento no pueden pensarse en términos individuales [...] aumentar el espacio habitacional de unos requerirá disminuirlo a otros, es decir, llegar a una justa redistribución. Por ello, si hay que buscar que el salvadoreño pobre pueda disponer de una vivienda más espaciosa, habrá que ayudar al salvadoreño rico a que aprenda a vivir con menos espacio” (Martín-Baró, 1985, págs. 47-48).

La afirmación anterior contiene de forma implícita una crítica profunda sobre quienes, de acuerdo con Lefebvre (2013), terminan dominando el proceso y las disputas sobre las representaciones espaciales, es decir, sobre los planificadores, técnicos, legisladores y demás agentes involucrados en la formulación de las políticas de vivienda, urbanas y otras relacionadas con la producción social del espacio, sus propiedades y su distribución social. La ideología dominante normaliza el hecho de considerar como merecedores de más espacio a quienes tengan más posibilidad económica; mientras que aquellos con menos posibilidad económica tienen menor derecho al espacio. En definitiva, esto se resume a normalizar socialmente que el derecho al espacio habitacional se cumple

por medio de la institución mercantil y no por las necesidades para una adecuada reproducción de la fuerza de trabajo de las clases populares o de las clases trabajadoras con menores ingresos.

Otra apreciación crítica y alternativa al respecto que mantiene vigencia es proporcionada por Martínez E. (2001), quien afirma que existe falta de voluntad política para enfrentar el problema de los denominados asentamientos precarios (que son habitados fundamentalmente por clases populares), de tal forma que tradicionalmente se ha regulado considerando sobre todo a población económicamente solvente; y agrega que el acompañamiento para mejorar la calidad de vida en los asentamientos populares “no puede ser asumido desde la condición de un simple funcionario, ni desde la frialdad del puro aporte técnico. Debe incorporarse el compromiso como una importante base de sustentación de todo el trabajo” (Martínez E. , 2001, pág. 323). Si bien el planteamiento de Martínez E. (2001) es adecuado, resulta importante advertir el elemento ideológico de fondo que perpetúa tanto las representaciones espaciales (siguiendo a Lefebvre, 2013) de los instrumentos de planificación y desarrollo urbano y las leyes que le dan sustento: el carácter hegemónico del mercado sobre el espacio, sea este suelo o vivienda, entre otros, que asigna espacios con propiedades particulares y específicas a las diferentes clases sociales. En particular, periferiza a las clases populares y guarda que las zonas centrales de la ciudad (centrales en tanto mayor concentración de las mejores condiciones urbanas) para las residencias de las clase dominantes o de otras con ingresos relativamente altos. Este carácter ideológico inadvertido pero presente en prácticamente toda la sociedad forma parte de los criterios con los que la sociedad en conjunto normaliza la desigualdad socioespacial alrededor de la vivienda y el hábitat.

#### **3.4. Acumulación de capital y producción de infraestructura y equipamiento urbano asociados al entorno o hábitat de la vivienda. El desmantelamiento neoliberal del Ministerio de Obras públicas.**

A punto de finalizar el primer periodo de gobierno de ARENA (1989 – 1994), en el documento *Estrategia de Privatización para El Salvador* de 1994, se hace explícita la voluntad de privatizar la construcción y el mantenimiento de carreteras y vías urbanas, así

como la administración de maquinaria y equipo –ambas atribuciones del Ministerio de Obras Públicas (MOP)–, y las plantas de asfalto. Asimismo, se incorpora la visión de privatizar la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)<sup>125</sup>, la Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) y la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) encargada de la producción y distribución de energía eléctrica (Coopers & Lybrand, 1994). De acuerdo con Waxenecker (2017), el MOP, CEL<sup>126</sup> y ANDA, entre otras afectadas por el mecanismo de la “puerta giratoria”, articulan redes ilícitas a través de la corrupción sistemática. Con ello, la producción del espacio urbano de gran importancia, como es brindar funcionalidad a la ciudad y a las viviendas en términos de provisión de infraestructura vial, acueductos y alcantarillados, así como provisión de energía eléctrica, pasaría a manos privadas y a la conveniencia de las empresas en torno a la producción del espacio, beneficiando a sectores empresariales y de clases dominantes nacionales y supranacionales. Ejemplo de esto último es el hecho de que la privatización de las fábricas de cemento nacional<sup>127</sup> inicia en el segundo periodo del gobierno de ARENA (1994-1999) (Lóránt & Ochoa, 2002); siendo esta una de las materias primas fundamentales para la producción del espacio.

En el ámbito nacional surge la contradicción del carácter jurídico legal de la implementación del modelo neoliberal impulsado desde los tres órganos del Estado<sup>128</sup>, respecto al carácter corrupto y patrimonialista de la clases dominantes (en lo político y económico) y sus grupos de influencia en el manejo de las instituciones estatales. De estas instituciones enunciadas se hará una breve revisión sobre el proceso de desmantelamiento y de prácticas corruptas en el MOP a partir de dos estudios recientes que muestran cómo su transformación en el ámbito del neoliberalismo ha sido funcional a la reproducción y acumulación de capital privado.

---

<sup>125</sup> Esta empresa fue vendida aun cuando era reconocida como una de las empresas rentables del Estado.

<sup>126</sup> La distribución de energía eléctrica fue adquirida por empresas transnacionales (Lóránt & Ochoa, 2002).

<sup>127</sup> Al respecto, la fábrica de cemento más importante del país era Cementos de El Salvador (CESSA). En 1998 la empresa extranjera Holcim adquiere el primer 20% de sus acciones. Fuente <http://www.swissinfo.ch/spa/economia/holcim-toma-el-control-de-la-salvadore%C3%B1a-cessa/8737692>. En la actualidad la empresa cementera Holcim es un monopolio en el país.

<sup>128</sup> Se puede afirmar que han sido los tres órganos del Estado los que han intervenido: el Ejecutivo a partir de su programa de gobierno que fue apoyado por el órgano Legislativo al transformar la institucionalidad nacional; mientras que el órgano Judicial no puso ningún reparo de inconstitucionalidad, siendo cómplice en la legitimación y construcción de un nuevo orden económico y social.

De acuerdo con Martínez Peñate (2014) el pretexto para el desmantelamiento de esta institución estatal con la implementación del neoliberalismo a partir de la década de 1990 fue la ineficiencia de la institución, sin embargo, advierte que la lógica subyacente al respecto era la de que los millones que se invertían en las funciones de la entidad pasaran directamente a los grupos económicos de poder en el país. Por su parte, Waxenecker (2017) advierte que “el Estado es [...] un actor económico importante para la empresa privada a través de la compra de bienes, obras y servicios. Al mismo tiempo, esta interrelación está expuesta a prácticas de clientelismo [...] y de corrupción”; y hace alusión directa al MOP como una de las instituciones estatales que más utiliza recursos para la compra de estos bienes, obras o servicios provistos por las empresas privadas<sup>129</sup> (Waxenecker, 2017, págs. 56-57).

Respeto a la compra de bienes, obras o servicios, con la implementación del modelo de acumulación neoliberal impulsado por ARENA, Martínez Peñate (2014) afirma que esta fue posible debido al proceso de tercerización en el MOP, a través del despido masivo de trabajadores especializados a partir de la figura del retiro voluntario (de cerca de 15 mil empleados la institución llegó a tener un tamaño de 800 trabajadores entre 1999 y 2001); en donde fueron comprometidas áreas de trabajo fundamentales y no solamente las actividades marginales o secundarias, tales como la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura (DUA) disuelta en 2000 (encargada de dirigir el proceso de desarrollo integral urbano, la dotación de obras de infraestructura vial), sustituida en sus funciones por el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano siempre perteneciente al MOP, pero cuyo presupuesto ha sido históricamente marginal<sup>130</sup>; o bien, a partir de la disolución de la Dirección General de Caminos (encargada de construir, mejorar o dar mantenimiento a carreteras turísticas, pavimentar caminos secundarios y construir puentes, obras de drenaje, etc.); cuyas funciones se asignarían al Fondo de Conservación Vial (FOVIAL) a partir del año 2000. Por otra parte, se clausuraron las diferentes instalaciones que la institución tenía en los

---

<sup>129</sup> El autor afirma que entre el MOP, el Fondo de Conservación Vial (FOVIAL) –creado en 2000 específicamente ante el desmantelamiento del MOP para la conservación vial de vías pavimentadas y no pavimentadas– y el Fondo de Inversión para el Desarrollo Local (FISDL) –creado en 1990 para disminuir los efectos negativos del ajuste estructural en la población más vulnerable a partir de la producción de ciertos espacios como infraestructuras y equipamientos en salud, educación, agua potable y saneamiento–, se invierten millonarias cantidades anualmente.

<sup>130</sup> Por ejemplo, para el año 2017, de los US \$238,025,509 asignados al MOP, apenas US \$16,600,298 son asignados al VMVDU, cifra que representa apenas un 6.97% del presupuesto de esta cartera de Estado.

catorce departamentos del país por medio de la transferencia vía donación de los inmuebles y la maquinaria a otras entidades públicas sin capacidad para darles un uso adecuado y de brindarles el mantenimiento debido; a lo que se suma la venta en calidad de chatarra de parte de la maquinaria del MOP hacia el sector privado. Sobre esto último el auto rescata el testimonio de uno de los trabajadores de esta cartera de Estado, que afirma que “se vendieron como chatarra y eran máquinas buenas, incluso las empresas constructoras que las compraron todavía las tienen y las usan” en referencia a la cifra de alrededor de 950 equipos especializados del MOP (Martínez Peñate, 2014, pág. 20). Todos estos mecanismos, junto con otros asociados a la tercerización permitieron repartir entre la empresa privada algunos de los servicios que anteriormente se desarrollaban internamente en la institución, tales como

la vigilancia, mantenimientos a infraestructura eléctrica y equipos eléctricos, fumigaciones y control de plagas, reproducción de documentos (fotocopias), jardinería, reparación de vehículos livianos, de maquinaria y equipo pesado, reparaciones y mantenimiento de bienes inmuebles, correspondencia, transporte de personal (taxis y microbuses), limpieza, mantenimiento de equipos informáticos, recolección de basura... (Martínez Peñate, 2014, pág. 9)

En específico, la práctica de corrupción ha sido analizada por Martínez Peñate (2014). El investigador afirma que en el periodo neoliberal se ha llevado a cabo el mecanismo de creación de “plazas fantasmas” que pueden ser definidas como “personas [que] con periodicidad mensual [llegan] a las instalaciones administrativas del MOP, que no trabajan en la institución; sin embargo, cobran salario” vinculadas con el partido ARENA<sup>131</sup>. Estas personas han sido, en efecto, funcionarios y/o políticos pertenecientes a ese partido e incluso en ocasiones miembros de las clases dominantes que forman parte del aparato burocrático estatal en más de una institución. Otras formas de corrupción identificadas por el autor han sido la utilización de combustible con una finalidad político-partidaria o para fines privados, por ejemplo, afirma que

---

<sup>131</sup> Las plazas fantasmas son espacios laborales existentes dentro de la panilla de algunas instituciones estatales que han sido generalmente utilizadas por grandes empresarios o sus allegados, así como de funcionarios del partido ARENA que, trabajando en una entidad pública, contaban con otro contrato y otro sueldo en otra entidad estatal a la que no se presentaban nunca, siendo esta última el lugar de la “plaza fantasma”. Con la llegada al gobierno del FMLN en 2009, se evidenció que las plazas fantasmas estaban esparcidas como un cáncer en una gran cantidad de instituciones del Órgano Ejecutivo, incluyendo instituciones autónomas.

la maquinaria del MOP también se utilizó para la construcción o reparación de carreteras en las propiedades de funcionarios del Gobierno [...] las autoridades del MOP le daban importancia a mantener en buen estado las carreteras de las colonias exclusivas y de la élite económica del país; y en segunda instancia a las de las municipalidades donde el partido edilicio era el mismo que el del Gobierno; en tercer lugar, a las alcaldías de los partidos afines ideológicamente... (Martínez Peñate, 2014, pág. 3)

... los grupos económicos de poder por su íntima vinculación y pertenencia al partido de gobierno, se aprovecharon de esta situación para construir obras “públicas” que facilitara el acceso los bienes inmuebles de su propiedad como fincas, haciendas, residenciales y hoteles, entre otros...

... en el MOP se daba una situación “rara” porque se firmaban contratos con empresas constructoras, y luego estas empresas demandaban al MOP por cualquier pretexto “técnico” o “legal”, y curiosamente en casi todos los casos lo perdía el MOP, y el Estado les pagaba a estas empresas millones de dólares; esta situación se había convertido en costumbre<sup>132</sup> (Martínez Peñate, 2014, pág. 4)

Los planteamientos discutidos brevemente en este apartado dan cuenta de las tres formas bajo las cuales la transformación del MOP ha sido funcional a los procesos de reproducción y acumulación de capital privado nacional y supranacional: a) por medio de la privatización, venta o donación de recursos que formaban parte de los bienes sociales producidos históricamente por la sociedad en su conjunto; b) a partir de la tercerización servicios provistos; y c) por medio de prácticas de corrupción que han permitido transferir los recursos del Estado hacia funcionarios, políticos o allegados al partido ARENA; todo ello bajo la mirada complaciente con las clases dominantes y del Órgano Judicial encargado de impedir atropellos a la sociedad salvadoreña.

---

<sup>132</sup> Cabe destacar que esta práctica en el MOP finalizó en el año 2009 con la llegada de la oposición político-partidaria del FMLN al poder ejecutivo. No obstante, existen indicios y señalamientos de que otros funcionarios de los dos gobiernos del FMLN (2009-2019) en otras carteras estatales o dentro del poder Legislativo, ya sean miembros de este partido o de otros que formaron alianza con el mismo para ocupar los puestos en el Poder Ejecutivo (Ministerios y/o Autónomas), han mantenido en alguna medida prácticas de corrupción o por lo menos han utilizado información no pública y privilegiada para poder obtener ganancias extraordinarias a sus sueldos, favoreciendo iniciativas empresariales individuales. Se ha criticado que dentro del partido oficialista de estos últimos dos periodos presidenciales, el FMLN, han surgido empresarios capitalistas que han logrado amasar cierta cantidad de riqueza. Esto es una realidad que debe ser señalada, no obstante y sin dejar de reconocer estas prácticas indebidas, es erróneo considerar que las cantidades de acumulación de capital de estos individuos o grupos se asemeja a la riqueza obtenida a partir de los gobiernos de ARENA por parte de las clases dominantes o sus allegados. Sin embargo, se hace evidente la descomposición ideológica, política y de la praxis de miembros poderosos del FMLN respecto al proyecto político que representa el partido.

### 3.5. Consideraciones finales

Para el caso salvadoreño, la “captura del Estado”, entendido en el sentido restringido como el conformado por las instituciones públicas o burocráticas de “los tres poderes”, se hace evidente, aunque no de forma irrestricta y sin conflictividad, durante prácticamente todo el periodo de análisis al incorporar directamente a miembros de las clases dominantes, sus “cuadros institucionales” y su instrumento político, ARENA -como representantes de la sociedad civil-, en las entidades estatales, es decir, ocupando los espacios de la sociedad política (en el sentido restringido): Ministerios, Autónomas, Gobiernos Locales; y designando funcionarios dentro del poder Judicial; además de contar con el apoyo de partidos políticos conservadores de derecha. Durante estos periodos se fueron profundizando tanto la implementación del modelo neoliberal funcional a estas clases dominantes locales, así como una mayor apertura internacional de la economía, colocando al país en una dinámica de menor fricción para el flujo de capitales, sobre todo a partir de la privatización y transnacionalización del sistema financiero, aspecto que es parte del signo del modelo de acumulación neoliberal. La excepción al periodo analizado en términos de esta “captura estatal” corresponde al último periodo de gobierno presidencial comprendido entre los años 2009 – 2014, en el que se da una alternancia en el control del Órgano Ejecutivo al ganar las elecciones presidenciales el FMLN. No obstante, a pesar de cierta alianza con el partido GANA formado por la disidencia de ARENA, en este periodo se presentan momentos de correlación no siempre favorable en el órgano Legislativo para impulsar los programas sociales desde el Ejecutivo, así como una condición adversa por parte del Órgano Judicial. Esta situación hace que, en términos generales, durante todo el periodo no se lleven a cabo transformaciones profundas sobre la dinámica económica y social. Con esta configuración política no ha sido posible superar la hegemonía del modelo de acumulación neoliberal que estaría condicionando el desarrollo de la producción y reproducción social en el espacio a nivel nacional, pero también sobre la metrópolis salvadoreña.

La resultante de la hegemonía del proyecto neoliberal impulsada por las clases dominantes y sus operadores en el sector público ha sido la degradación de las condiciones de reproducción de las clases trabajadoras en su conjunto, en tanto se han mercantilizado



bienes y servicios que previamente eran satisfechos o brindados por el Estado, es decir, se ha privatizado lo público, el excedente socialmente producido en el devenir histórico por parte de la sociedad salvadoreña en su conjunto. Al mismo tiempo, se ha impulsado un proceso de precarización de las condiciones laborales de la clase trabajadora en general, se ha producido desempleo a partir de las instituciones estatales, engrosando las filas del sector terciario de baja productividad, y se han degradado las condiciones con las cuales los trabajadores se enfrentan al mercado de bienes y servicios, haciendo más complicado su acceso, incluso de aquellos en los que el Estado continúa mediando para su redistribución. Asimismo, se han establecido políticas fiscales regresivas que afectan el bolsillo de las clases populares y trabajadoras en general, que representan la mayor proporción de la fuerza de trabajo, así como de población salvadoreña; favoreciendo la reproducción y acumulación de capital de las clases dominantes salvadoreñas y supranacionales. Las instituciones estatales, en su sentido restringido, han normado y legislado sobre la relación entre el capital y el trabajo para permitir condiciones de explotación o sobre explotación de las clases trabajadoras que son adversas a estas, pero favorables para la acumulación y reproducción de capitales de los grandes empresarios nacionales y transnacionales, es decir, para las clases dominantes locales y sus correlatos supranacionales. Sin el andamiaje institucional adecuado, es decir, sin estos proyectos estatales y sus respectivas espacialidades, estos procesos no serían tan eficientes o realizables.

En cuanto a las normativas y leyes nacionales o metropolitanas asociadas a la producción del espacio urbano en la metrópolis, junto con los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial específicos sobre el espacio metropolitano –todas ellas entendidas como técnicas sociales en un sentido amplio–, han evidenciado una concepción del espacio en general como una mercancía que se distribuye de forma desigual, de acuerdo a la posición de clase, asignando menos espacio para los hogares y familias de las clases populares y de clases trabajadoras de bajos ingresos en zonas relativamente centrales (sobre todo en San Salvador) o periféricas de la metrópolis (conformando un arco nororiental); mientras que para las capas medias y las clases dominantes se reservan densidades habitacionales más bajas en la zona sur-occidental, es decir, se asigna a estas más espacio para sus respectivos grupos familiares u hogares. Con ello queda legalizada, pero también legitimada, la desigual distribución del espacio para las diferentes clases sociales como un

elemento ideológico “naturalizado” socialmente, no solamente en lo que respecta a los metros cuadrados que les corresponden, sino también a su localización relativa dentro de la metrópolis y a las propiedades espaciales cualitativamente diferentes, desde los materiales y técnicas constructivas, hasta la dotación o el acceso a servicios urbanos básicos. La hegemonía del espacio como mercancía y su desigual distribución no parece ser impugnada con fuerza<sup>133</sup>. Está prácticamente normalizado en la sociedad en su conjunto (con muy pocas excepciones) que, a las diferentes clases sociales, le corresponde una ubicación específica de la ciudad. La supuesta neutralidad o validez técnica con la que se realiza el ordenamiento del territorio o se planifica su desarrollo no ha sido cuestionada, por lo menos, de forma contundente desde el Estado en sentido restringido y ampliado.

Por otra parte, se puede evidenciar con claridad la estrategia hegemónica de acumulación de capital alrededor de la producción de espacio urbano y su equipamiento a partir de diversos mecanismos que se sustentan en el principio ideológico neoliberal que plantea, como máxima, que el Estado es ineficiente: a) a partir del proceso del desmantelamiento de la principal institución encargada de la producción de espacio urbano, sobre todo del MOP (aunque se han privatizado otras), encargada de la construcción de grandes infraestructuras; así como por medio de la privatización y tercerización de muchas de las funciones que se desarrollaban desde las mismas instituciones estatales, como la producción de cemento y asfalto, lo que implica el traslado de lo socialmente producido y acumulado hacia manos privadas; b) por medio de la práctica de las “puertas giratorias” para incorporar a “cuadros institucionales” de las clases dominantes o de sus representantes y/u operarios (del partido ARENA) en las instituciones estatales; c) realizando prácticas de corrupción al utilizar las instituciones estatales (que quedaron sin privatizar) para realizar obras en sitios eminentemente privados (de las clases dominantes o de sus cuadros institucionales); creando plazas fantasmas para los miembros de las clases dominantes o para sus cuadros institucionales; vendiendo en calidad de chatarra parte de la maquinaria y equipamiento a empresas privadas de la construcción, cuando aún eran funcionales; y con

---

<sup>133</sup> Como resultado de la ronda de comentarios y observaciones del jurado evaluador de la tesis, conviene afirmar que, desde el gobierno local de San Salvador, capital del país, en momentos de la administración del FMLN se hizo la gestión para la compra de inmuebles en el Centro Histórico de San Salvador, con la finalidad de acompañar procesos de gestión de vivienda cooperativa abanderados por la organización comunitaria, mediante el apoyo de FUNDASAL. En las conclusiones del documento de tesis se aborda de forma más extensa este proceso, que representa un matiz importante y contrahegemónico en cuanto a la tendencia del Estado en sentido restringido respecto a la vivienda.

estas mismas vender servicios al MOP. Es importante destacar que, en el nuevo contexto neoliberal, se ha privilegiado la inversión pública en zonas donde habitan las clases dominantes o algunos sectores de las capas medias, haciendo más rígido el patrón de desigualdad socioespacial, además de la división social del espacio residencial.

## **CAPÍTULO IV**

**Procesos de gestión y espacialidad de la política estatal de vivienda del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) y el Fondo Social para la Vivienda (FSV)**

## **Introducción**

El capítulo responde a dos objetivos. El primero de ellos es identificar la configuración de la relación entre sociedad civil y sociedad política que orienta los planes de gobierno sobre la política estatal de vivienda, reconociendo los procesos que son funcionales a la reproducción y acumulación de capital privado y sus efectos sobre el acceso a la vivienda a partir de la política. Para su abordaje se ha realizado un análisis sobre las cinco políticas de vivienda contenidas en las plataformas de gobierno de elaboradas por los dos partidos políticos que han gobernado entre 1989 y 2014 (20 años del partido ARENA y 5 del partido FMLN), prestando atención en las relaciones planteadas entre sociedad civil y sociedad política en el abordaje de la vivienda. En estas plataformas generales se evidencia la intencionalidad de una participación más activa por parte de los agentes de la sociedad civil adscritos a sectores empresariales financieros y de la construcción. Se muestra, además, la intencionalidad de implementar una política que estratifica socialmente a los sujetos sociales a los que se dirige la misma, dando énfasis a la atención de las clases populares a partir de su incorporación en la política, considerando como pasos previos la regularización y la propiedad privada individual del suelo. Para la atención de estos sectores se han creado nuevas instituciones y se han realizado programas de regularización como uno de los principales puntos de partida para la implementación de la política. En este sentido se abordan las consecuencias generales de estas acciones sobre el suelo que afectan la política de vivienda. Por otra parte, se evidencia el sesgo neoliberal de la política al transferir al mercado una diversidad de recursos, desde inmuebles propiedad del Estado hasta fondos generados por ingresos públicos; lo que representa la privatización de producto social acumulado históricamente y administrado por las instituciones estatales previo a la establecimiento del modelo neoliberal, favoreciendo a los sectores empresariales con capacidad de compra. En general, queda evidenciada la aspiración en la mayoría de gobiernos de que la política de vivienda dirigida hacia las clases populares debe ser financiada con apoyos de cooperación internacional. Asimismo se aborda la estrategia de sustentar la política en los apoyos de salvadoreños en el exterior que a partir de sus remesas puedan aportar al acceso a la vivienda para sus familiares en El Salvador. Se destacan,

algunos pequeños cambios en el último periodo de gobierno en la forma de hacer la política, pero que siempre queda incluida en la lógica de la vivienda como mercancía.

Los planteamientos desarrollados dentro de este primer objetivo entran en diálogo con el segundo objetivo, que es analizar la configuración espacial y los procesos de gestión de la política estatal de vivienda por medio de los cuales la sociedad civil y política se articula desde las principales instituciones encargadas de llevarla a cabo. Se identifica a los agentes sociales capitalistas que se ven mayoritariamente favorecidos a partir de su implementación y sus alcances en la garantía del acceso a la vivienda a las diversas clases sociales. En este sentido, se abordará por separado en el segundo apartado de este capítulo el análisis de las dos principales instituciones encargadas de implementar la política estatal de vivienda de forma estratificada: el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) y el Fondo Social para la Vivienda (FSV). Para cada una de ellas se analizan los procesos de gestión, definidos como el financiamiento de las acciones de la política, las relaciones que se establecen en el proceso productivo de la vivienda y finalmente las relaciones de intercambio-consumo de la misma. Para cada proceso dentro de la gestión se ha presentado evidencias empíricas sobre la funcionalidad que estos tienen para la reproducción y acumulación de capital privado gracias a la participación de las agencias de la sociedad civil adscritas en instituciones financieras y de construcción. Adicionalmente se identifica la espacialidad de las relaciones establecidas entre la sociedad política y la sociedad civil para cada proceso de la gestión, considerando las posibles consecuencias sobre la desigualdad en la división social del espacio residencial, en el marco del desarrollo geográfico desigual inherente a la mercantilización de la vivienda.

El abordaje del capítulo no pretende cuantificar la reproducción y acumulación de capital, sino describir y analizar la estrategia espacial del Estado que hace posible dicha reproducción y acumulación a partir de la articulación entre sociedad política y sociedad civil en la política estatal de vivienda. Junto a los argumentos y reflexiones se presentan evidencias empíricas que dan cuenta de la funcionalidad capitalista de la política. Por otra parte, la discusión no tiene como objetivo refutar que con la política se mejoran las condiciones de vida de las diferentes clases que acceden a los créditos otorgados con la política, sobre todo cuando se trata de las clases populares (es decir, siempre será mejor tener paredes de concreto que paredes elaboradas con materiales de desecho). Lo que se

propone en este análisis es identificar y explicar los procesos que están en el fondo de la realización de estas condiciones desde un punto de vista crítico: que la política estatal de vivienda, más allá de buscar la satisfacción o el cumplimiento del derecho a la vivienda digna para todas las clases sociales, representa una oportunidad de lucro, sobre todo para los sectores empresariales más consolidados y para capitales supranacionales. Asimismo, se advierte sobre los límites en el acceso a la vivienda por parte de una política que privilegia la participación de sectores empresariales cuyo objetivo es la búsqueda de lucro.

#### **4.1. Procesos de gestión de la política de vivienda desde los planes de gobierno**

Con la toma del poder de las instituciones de los tres poderes del Estado se pudo poner en marcha el proyecto neoliberal en El Salvador. Desde el primer gobierno de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) el abordaje de la política social en general y de la política estatal de vivienda en particular cambiaría en profundidad, estableciendo que

... doctrinariamente, el Plan [de gobierno] contiene en sí un cambio radical en la filosofía [que] pasa de un sistema dirigista e interventor a un sistema de economía de mercado, donde el sector privado –dado las reglas del juego– está llamado a actuar en forma armónica, ingeniosa y competitiva para convertirse en el motor principal del desarrollo económico y social del país (Plan de Desarrollo Económico y Social, 1989-1994).

Como se aprecia, el sector privado y sus entidades en la sociedad civil serían las llamadas a resolver los problemas sociales del país dentro de una economía de mercado, facilitado por el Estado. En este sentido, las reglas de juego a las que hace referencia el plan podrían encontrarse en sus postulados económicos que son, al mismo tiempo, proposiciones ideológicas que forman parte del pensamiento hegemónico neoliberal: a) “la propiedad privada es condición necesaria para la eficiencia de la producción” pues considera que “la propiedad privada es lo que más se ajusta a la naturaleza humana”; b) “el mercado libre asegura la mejora asignación de recursos”, entendiendo al mercado como una “«democracia económica» en acción”, bajo la “soberanía del consumidor”; c) “la competencia garantiza el funcionamiento del mercado”, donde el consumidor sería beneficiado pues podría adquirir “los productos que desee a un precio más bajo y con una calidad que maximiza su beneficio”; y d) “el Estado tiene un papel subsidiario”, donde “El Estado no debe producir,

comercializar, fijar precios, ni intervenir en aquellas actividades que sólo le corresponden a la sociedad” (Plan de Desarrollo Económico y Social, 1989-1994).

En materia de vivienda, el diagnóstico elaborado por el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social<sup>134</sup> tuvo como argumento que el problema habitacional se debía a la incapacidad de pago por amplios sectores de la población, a la ausencia de políticas adecuadas para el financiamiento de la vivienda y a las distorsiones en el mercado que introdujeron las políticas de vivienda previas, caracterizadas por no contar con un adecuado marco normativo, legal e institucional, el crecimiento natural de la población y el deterioro progresivo de las viviendas existentes. La información oficial disponible en ese entonces planeaba que en 1988 el déficit habitacional acumulado ascendía a 450 mil viviendas, afectando al 44% de los hogares y concentrándose sobre el 70% en el área rural. El hacinamiento estimado para ese año era de 39 mil familias, equivalente al 38% de los hogares<sup>135</sup>. Una de las metas fundamentales en el nuevo contexto sería la transformación en el sistema financiero para participar activamente en la política estatal de vivienda. Para ello se crearían y fortalecerían los mercados de capitales y secundarios de valores, se igualarían las tasas de interés entre las Asociaciones de Ahorro y Préstamo (AAP) respecto a las de la banca comercial (en situación de mercado) y se dejaría de proteger a estas asociaciones, a la vez que se privatizarían sus acciones.

Dentro de las líneas de acción de mediano plazo, la vivienda era parte del plan social sectorial en el primer gobierno de ARENA, que se enmarcaría en una lógica de focalización sustentada en su *estrategia social* de “focalizar el gasto social hacia los más necesitados”, dejando atrás “la idea de que el Gobierno tenía una obligación constitucional de proveer los servicios sociales a la población como un todo, sin establecer ningún tipo de diferenciación”. En este sentido, la lógica que regiría la política estatal es la de estratificar a la población entre necesitados pobres y no necesitados; atendiendo exclusivamente a los primeros, definidos los pobres como “aquellos que no pueden, a través de sus propios medios, satisfacer sus necesidades más básicas”; descentralizar los servicios sociales con la participación de organizaciones intermedias privadas en conjunto con las municipalidades;

---

<sup>134</sup> Que sería desmantelado durante el periodo en el que el partido ARENA lleva la batuta sobre el Estado.

<sup>135</sup> Sobre la medición del déficit habitacional desde las unidades de análisis de la familia, el hogar o la vivienda, cabe destacar que aún existen traslapes y muchas veces las cifras pueden referirse indistintamente a cada una de ellas.



brindar subsidios directos a la demanda del beneficiario final considerado como un aporte a su propio esfuerzo; participación privada, entre otros.

Para la política de vivienda se plantearon, en el texto, las siguientes medidas/acciones, sin considerar indicadores para su posterior medición, por lo que es difícil reconocer sus alcances:

- *Diseño y ejecución de proyectos de lotes con servicios a nivel rural complementado por programa de compra de tierras*
- *Diseño y puesta en marcha de programas de construcción de vivienda popular en áreas rurales y urbanas*
- *Diseño y ejecución de un programa de construcción de vivienda en el área urbana*
- *Diseño y ejecución del Programa Nacional de Dotación de Servicios Básicos e Infraestructura Comunal* dirigido hacia los grupos más pobres del país.
- *Diseño y ejecución de un programa de crédito especial por medio de un donativo con fondos externos para familias en extrema pobreza*
- *Diseño y ejecución de un programa de subsidios directos al usuario final de la vivienda*
- *Diseño y ejecución de un programa de reestructuración del Sistema de Ahorro de Pensiones (SAP) y saneamiento de sus carteras para brindar mayor flexibilidad en el otorgamiento de créditos, así como la creación de instrumentos para financiar la vivienda y la privatización de sus acciones.*

Aunque resulte complicada la medición de las acciones propuestas por el plan de gobierno, lo cierto es que en alguna medida estas se han desarrollado a partir de las diferentes líneas de financiamiento de las acciones de vivienda durante el periodo comprendido entre 1989 y 2014, pero más que formar parte de algún programa específico, su funcionamiento ha sido más bien a partir de la oferta crediticia y la espera de demanda con cierto nivel de solvencia para asignar los fondos a título individual a los representantes las familias con ingresos bajos, aunque no los más bajos, como se verá más adelante.

La lógica subyacente para la realización de dichas metas tenía incorporada la participación de una diversidad de instituciones estatales, en la que se establecían participaciones diferenciadas. Por ejemplo, alrededor de la vivienda popular se incorporó al Programa Nacional de Vivienda Popular (PRONAVIPO) y a otros programas y/o entidades

públicas centralizadas y orientadas hacia la dotación de servicios básicos e infraestructura comunal. En cuanto a la vivienda orientada hacia la fuerza de trabajo formalizada, se incorporó la participación de instituciones como el IVU, FSV e INPEP; mientras que la última meta sentaba las bases para el posterior desmontaje del sistema solidario por uno de capitalización individual que sería puesto en marcha en 1998 a partir de la incursión de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) privadas.

No obstante, derivado del anticipado reconocimiento del impacto negativo de las medidas de estabilización y reorientación económica sobre la población más vulnerable, se elaboraron *programas sociales compensatorios* vinculados con la vivienda y que serían, según el texto, de implementación en el corto plazo, asociado a la dotación de infraestructura social básica municipal y comunal por medio de la construcción y reconstrucción con la participación del sector privado. En este sentido, el primer plan de gobierno fue enfático en que la producción del espacio institucionalizado –entiéndase vivienda, infraestructura básica y equipamientos sociales, entre otros– estaría a cargo de empresas privadas de la construcción: “deberá considerarse, en proporciones crecientes, la participación privada en la ejecución de los planes y programas de inversión pública”. Sin embargo, también especificó que no había financiamiento para llevar a cabo muchos de los programas: “la inversión pública estará determinada en gran medida por la capacidad del Gobierno de obtener recursos externos en forma de donaciones o préstamos a través de mecanismos de financiación provenientes de países amigos y organismos internacionales”, siendo prioritarias, según el texto, las gestiones en torno a educación, salud y nutrición y vivienda para estratos de bajos ingresos, saneamiento y desarrollo comunitario. En efecto, la falta de recursos fue satisfecha desde el exterior como apoyo económico a la reconstrucción nacional, pues según Lungo (2000), “El Salvador fue uno de los mayores receptores de ayuda internacional del mundo, ayuda que estaba destinada a la promoción de las reformas económicas y del Estado y, posteriormente, a la reconstrucción del país” (Lungo, 2000, pág. 157).

Adicionalmente se buscó la creación un Programa de Regulación de la tenencia de inmuebles bajo un régimen de propiedad individual para aquellos casos no hubieran sido considerados por las instituciones estatales durante la década de 1980, y que se aplicaría también a la política estatal de vivienda en lo subsecuente. Con este fin se crearon durante

este periodo el Instituto Libertad y Progreso (ILP) en 1991 (denominado a partir del quinto quinquenio de gobierno Instituto de Legalización de la Propiedad), encargado del programa *El Salvador, País de Propietarios* (Lungo & Oporto, 1995); el Registro Social de Inmuebles (RSI) en 1993 y el Centro Nacional de Registros (CNR) en 1994. De acuerdo con Lungo (2000), la modernización del sistema de registro fue impulsada por el Banco Mundial (BM) (Lungo, 2000). Esto contribuyó a la consolidación del submercado formal de suelo, debilitando el submercado informal de tierra urbana; lo que impulsó el surgimiento de empresas dedicadas a la transacción de bienes raíces que expandieron sus operaciones (Lungo, 1996). No obstante, el submercado informal persiste como problema. En este sentido, FUNDASAL (1997) acota que es un negocio muy rentable en tanto existe gran demanda: los lotes se comercializan con poco tiempo, el costo de la conversión de tierra agrícola a urbana es bajo, no requieren dotar de servicios y permite la obtención de utilidades de hasta el 60% o aún mayores. El resultado es la expansión del tejido urbano o la creación nuevas trazas, o bien, la formación de cordones de poblamiento a lo largo de las vías de acceso a las ciudades. Por otra parte, también se ha fomentado la legalización de algunas lotificaciones al denominarlas como “desarrollo progresivo” cuando tienen planos aprobados por las instituciones estatales, pero cuyas características son similares a las de las lotificaciones ilegales (FUNDASAL, 1993b).

En este contexto, Lungo (2000) advierte que, debido al creciente monto de las remesas provenientes principalmente de migrantes salvadoreños en Estados Unidos, del control de la inflación y la estabilización del tipo de cambio derivado del Ajuste Estructural y de los Planes de Estabilización Económica, así como del alto volumen de fondos donados al país entre la década de 1980 hasta 1995 provenientes de los apoyos económicos a la reconstrucción del país que salía de un proceso de guerra civil, se dinamizó el sector de vivienda, en particular, y el sector de la construcción en general a partir del financiamiento a la construcción, a la vez que se estimuló la demanda de inmuebles y también mostraron un auge los mercados de tierra urbana a pesar de que el consumo no guardase relación con la estructura productiva (tanto por las remesas como por los créditos). Este conjunto de situaciones contextuales, a las que Lungo (2000) agrega la limitación territorial del país en cuanto a su pequeña superficie, incrementaron los precios del suelo, registrándose el mayor incremento del mismo en la metrópolis, con sus diferencias internas asociadas a la venta del

espacio construido y a la orientación de los créditos desde la banca comercial (Lungo, 2000) que se concentraría en el sur-poniente de la ciudad, donde históricamente se han producido mejores equipamientos e infraestructuras. El encarecimiento del suelo en zonas exclusivas del municipio de San Salvador, y en otros municipios del AMSS se precia en la tabla 4.1.

Tabla 4.1. Precio vara cuadrada (en US \$) \* para algunas colonias y municipios del AMSS entre 1989 y 1995

Municipio	Colonia o zona **	Localización en AMSS **	Zona exclusiva **			Año/Precio US\$			
			Sí	Regular	No	1989	1991	1993	1995
San Salvador	Colonia Escalón	Sur-Poniente	x			46	55	87	159
	Lomas de San Francisco	Sur-poniente	x			27	39	62	96
Santa Tecla	Casco urbano	Sur-poniente		x		22	32	49	121
Santa Tecla	Ciudad Merliot	Sur-Poniente		x		23	27	77	97
Ayutuxtepeque	Casco urbano	Centro			x	14	21	34	nd
Apopa	Casco Urbano	Norte			x	11	17	22	39

\* El precio original presentado en el documento se encontraba en colones en un gráfico de barras y sin especificar los montos. Para la elaboración de esta tabla se ha hecho una estimación a partir de la escala presentada en la gráfica original. Se ha considerado que 8.75 colones equivalen a US\$1.00 dólares. Por otra parte, los precios en El Salvador para la venta de tierras se presentan en varas cuadradas. Una vara cuadrada equivale a 0,7396 metros cuadrados

\*\* Información no incorporada como elaboración propia para esta investigación.

Fuente: elaboración propia como adaptación de Lungo (2000), quien se basó en “Estadísticas de la construcción”, 1995 de McCormak. En el gráfico original se presentan, además, precios de suelo para las tres ciudades secundarias de El Salvador (Santa Ana, San Miguel y Sonsonate que en general han tenido precios mayores que Apopa, pero alrededor de la mita de Ciudad Merliot).

La orientación de la banca privada, como fracción de la sociedad civil, para el financiamiento de la vivienda a la que hace referencia Lungo (2000) es totalmente congruente con el desarrollo geográfico desigual, en tanto las inversiones que les dejarían rentabilidad con la oferta de sus mercancías-vivienda o proyectos habitacionales exclusivos se localiza sobre todo a partir del sur-poniente de San Salvador, hacia Santa Tecla, pero sobre todo hacia Antiguo Cuscatlán, que han mantenido los precios de suelo más altos, como se ve en la tabla 4.1. En estos municipios se han ido localizando progresivamente las clases dominantes y grupos sociales privilegiados en términos de sus remuneraciones desde mediados del siglo XX, como ha advertido Baires.

Sin embargo, en el nuevo contexto de posguerra, el mismo desarrollo geográfico desigual ha permitido a las grandes empresas constructoras y también a la banca privada

incursionar en la oferta de “vivienda de interés social” en zonas de la metrópolis que han sido histórica y socialmente desatendidas por parte de la política alrededor de la producción del espacio. Tal como establece Smith (2006),

“En el grado que el desarrollo de una región, nación, área urbana o distrito crea subdesarrollo –desempleo más alto, rentas más bajas, subinversión, etc.– simultáneamente creó las condiciones para una nueva ola de expansión en precisamente esas áreas que estaban subdesarrolladas” (Smith, 2006)

En efecto, de acuerdo con Ferrufino (2013) entre la década de 1980 y 1990 “los diversos proveedores privados [...] atacan el mercado de «vivienda de interés social»” (Ferrufino C. , 2013, pág. 6), formando parte de la política estatal de vivienda que es funcional a la circulación de la vivienda-mercancía en tanto ha estratificado el mercado de vivienda orientado hacia los sectores formal e informal de la fuerza de trabajo. En los planes de gobierno se logra identificar un mercado para el sector formal del mercado laboral de fuerza de trabajo, así como al segmento de “ingresos variables” con ingresos relativamente intermedios a partir del Fondo Social para la Vivienda (FSV); y otro para las clases trabajadoras de bajos ingresos y o de las clases populares que participan en el mercado laboral informal, subsumidas indirectamente en las relaciones sociales capitalistas, desde el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). Para ambas instituciones existen líneas de financiamiento de “vivienda de interés social”, y en ambas iniciativas participan sectores de la sociedad civil privada y con fines de lucro; aunque para el caso de FONAVIPO también participan otras entidades de la sociedad civil con un carácter mucho más social, como fundaciones y asociaciones sin fines de lucro u otro tipo de organizaciones sociales, como se verá posteriormente cuando se aborde con mayor detalle a esta institución de la sociedad política.

Como complemento a la política, de acuerdo con Lungo (2000), durante la década de 1990 y a pesar de la desaceleración económica registrada a partir de 1995, se incrementó la producción de tierra formal (urbanización) financiada por organismos no gubernamentales, lo que además estaría acompañado de la producción de vivienda dirigida hacia las clases populares.

Por otra parte, según el documento *Mercado de lotificaciones y legalizaciones de tierras Programa de Vivienda Fase I. Sistema de lotificaciones (SIL)*<sup>136</sup>, el área prioritaria de la Política Nacional de Vivienda es el acceso a la vivienda, considerando un desafío la regulación o legalización. La estimación del documento que data de 2007 es que cerca de un 60% de las familias de bajos ingresos no cumplen con esta condición en sus parcelas, por lo que no pueden utilizarlas como garantía para financiamientos hipotecarios o para optar a los programas de construcción o mejoramiento; acotando que el problema se ha agravado en los últimos años en tanto se han proliferado las lotificaciones irregulares así como la incapacidad de las familias cuyos ingresos vienen del sector informal, dentro del que se ubican las clases populares, para insertarse al mercado formal impulsado por la política. En todo caso, los efectos de las lotificaciones, reguladas, legalizadas o no, han traído las consecuencias ya enunciadas por FUNDASAL (1993) (expansión del tejido urbano, creación de nuevas trazas o formación de cordones de poblamiento). Asimismo, Lungo (2001) advirtió que un programa de certificación de lotificaciones potenciaría el surgimiento de más lotificaciones ilegales como negocio alrededor del mercado de la tierra. En este sentido, cabe destacar la influencia que ha permanecido durante todo el periodo de análisis, en el que la propiedad privada de los inmuebles de las clases populares es considerado como la puerta al acceso al crédito como mecanismo de salida de la pobreza, según los planteamientos de Hernando de Soto y que, de acuerdo con Sepúlveda y Fernández (2006), representa “miradas economicistas –ingenuamente ideológicas y funcionales exclusivamente a la reproducción sin límites del capital–” (Sepúlveda & Fernández, 2006, pág. 17).

Las repercusiones de la intervención de estas nuevas instituciones en el territorio en cuanto a consolidar el mercado formal de suelo, el alza de precio de este y la desaceleración de la economía que erosiona la capacidad adquisitiva de las clases trabajadoras, sobre todo de aquellas con bajos ingresos y en mayores condiciones de vulnerabilidad como son las clases populares, habrían apuntalado definitivamente la tendencia histórica de su periferización, legalizándola, es decir, formalizando su localización en el territorio en las condiciones de distribución social del espacio comentado anteriormente, es decir, en condiciones de menor espacio para sus viviendas.

---

<sup>136</sup> [http://www.evivienda.gob.sv/Lotificaciones/Documentos/INSTRUCTIVO\\_SIL.pdf](http://www.evivienda.gob.sv/Lotificaciones/Documentos/INSTRUCTIVO_SIL.pdf)

Cabe destacar que el mecanismo para la participación privada en la inversión social propuesto sería a partir de la ejecución de proyectos licitados desde las instituciones estatales, fundamentalmente desde el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) y del Fondo Social para la Vivienda (FSV), lo que implicaría mayores dificultades para las iniciativas constructoras más pequeñas, o para asociaciones cooperativas de vivienda, entre otras, favoreciendo así la participación de sectores capitalista de la construcción con más experiencia y recursos para competir, y por lo tanto, trasladando recursos públicos, de donación o de créditos contraídos con instituciones financieras nacionales o supranacionales directamente a las cuentas de las grandes productoras del espacio.

El Plan de Gobierno también consideraba dentro de sus lineamientos los procesos de descentralización de los servicios sociales, en los que participarían las municipalidades y las intermediarias privadas más que el gobierno central; no obstante la descentralización no incorporó los recursos necesarios para que los gobiernos locales pudieran hacer frente a las necesidades de sus territorios. También consideró la captación de remesas de salvadoreños residentes en el extranjero para la inversión en programas para adquisición de viviendas y compras de terrenos para sus connacionales en el país. Este plan gubernamental sería la base para el resto de las políticas estatales de vivienda y de producción del espacio en general.

Posteriormente, se haría explícito en el segundo programa de gobierno para el periodo 1994 – 1999 el interés por privatizar los “activos públicos prescindibles que no respondan al papel subsidiario del Estado para contar con recursos para inversión social y pago de deuda”, en el marco de una nueva política de ingresos y gastos, como para reducir la participación estatal en las actividades que, según la lógica y la ideología neoliberal, le competen a la sociedad civil; superar los impedimentos jurídicos para vender los activos del Estado a través de procesos de licitación para inversionistas nacionales y extranjeros y para que estos participasen también como compradores en la venta de los activos estatales con la finalidad de atraer financiamiento externo.

Dentro de las instituciones afectadas por la implementación del neoliberalismo en este periodo, y que están directamente vinculadas con las condiciones de las viviendas, fue la privatización de la distribución de la energía eléctrica; y por supuesto, la privatización de

otras acciones de obras públicas como son la construcción de calles y carreteras, entre otras (que han sido abordadas en el capítulo anterior). Asimismo, se hizo énfasis en la necesidad de un sistema administrativo de apoyo a la adquisición de vivienda en el que, por un lado, se mantuviera la estratificación orientada hacia clases populares y pobres en las que se mantuvieran los programas de legalización y registro de la propiedad; mientras que por el otro se involucraría con más vigor la participación del sector privado en la producción y ejecución de proyectos habitacionales, dando continuidad a la producción de desigualdad socioespacial.

Este segundo plan propone el desarrollo de parcelaciones en predios estatales y municipales en el marco de realizar el programa *El Salvador, País de propietarios*, así como la participación de las entidades previsionales; fortaleciendo a su vez al sector privado en la producción, financiamiento y lotificaciones.

Durante el tercer periodo de gobierno, que orientaría la política entre 1999 y 2004, se partió discursivamente de la noción de la responsabilidad de los agentes empresariales en la prestación de servicios básicos; misma que es parte de la lógica de acumulación capitalista neoliberal, y se volvió a hacer énfasis en la participación municipal en la dotación de suelo para la producción de vivienda, así como para la dotación de servicios básicos. No obstante, los municipios no tienen suficiente capacidad económica para invertir. Asimismo, continuó la dinámica de gestión de recursos externos e internos para realizar la política estatal de vivienda, creado además nuevos mecanismos financieros para el acceso a la vivienda orientados hacia sectores sociales vulnerables e incorporando a personas del sector informal, sobre todo de las clases populares. Finalmente, en este periodo se inició la línea de crédito para *ingresos variables* en el FSV, es decir, se incorporaría al sector informal, en general, con mayor capacidad adquisitiva que el sector informal al que se dirige la política desarrollada por FONAVIPO.

Durante el cuarto periodo de gobierno, para los años 2004 – 2009, se volvió a hacer énfasis en la estrategia de movilizar remesas de los salvadoreños en el exterior hacia los familiares en el país, considerando a los primeros “socios estratégicos del progreso”, de tal forma que pudieran participar en la inversión de proyectos de vivienda y en el financiamiento de infraestructura social para sus lugares de origen. La idea general era la de establecer un fondo compartido entre gobiernos locales, gobierno central y población



migrante; sin embargo, este esfuerzo no ha sido realizado. Asimismo, en este periodo se hizo énfasis en el impulso de la atención del sector informal conformado por grupos sociales con mayores ingresos a partir del FSV. Se propuso así mismo la titularización de la cartera de esta institución a partir del mercado secundario de hipotecas; y la agilización de trámites para la construcción de viviendas.

Finalmente, durante el quinto periodo presidencial, comprendido entre 2009 y 2014, caracterizado por representar la alternancia en el poder Ejecutivo, se presentaron tanto continuidades como procesos de transformación alrededor de la política estatal de vivienda registrada en los veinte años precedentes. Este periodo estuvo signado por el recrudecimiento de la crisis económica global que también afectó a El Salvador. En este sentido, la vivienda formó parte del *Plan Global Anticrisis*, siendo la producción de vivienda un apoyo a la producción general nacional y una fuente de generación de empleo, en el que se establecería una alianza entre el gobierno central, las empresas constructoras y el sistema bancario para la construcción de viviendas de interés social a partir del programa presidencial *Casa para Todos*, orientado hacia familias pertenecientes a las clases populares, que sería impulsado por el FSV y FONAVIPO, pero que no lograría el éxito esperado por representar soluciones habitacionales que siguen sin ser accesibles económicamente a estas.

#### **4.2.Estado, espacialidad y procesos de la política estatal de vivienda. Análisis del Fondo Nacional de Vivienda Popular y del Fondo Social para la Vivienda**

Las dos principales instituciones de la política estatal de vivienda, FONAVIPO y FSV, enmarcan su accionar bajo las directrices de los diferentes planes de gobierno durante el periodo de análisis. En este sentido, en el presente apartado se presentan las evidencias respecto a la coherencia de los planes generales y los procesos de reproducción y acumulación de capital inscritos en la gestión de la política, es decir de las relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política en financiamiento de las instituciones, en la relación con la producción de la vivienda y en su comercialización o intercambio, así como respecto a los grupos sociales a los que se dirigen las intervenciones; todo ello bajo su carácter espacial.

De acuerdo con los informes de labores oficiales, FONAVIPO ha otorgado, de forma acumulada entre 1992 y 2014, un total de 135,686 créditos que ascienden a un monto total de US\$382.26 millones de dólares; mientras que en el mismo periodo, el FSV ha otorgado más de US\$1,920.3 millones de dólares en alrededor de 202,804 créditos. En este sentido, el financiamiento concedido directamente hacia las clases trabajadoras de bajos ingresos y las clases populares de la primera institución no alcanza ni el 20.0% del monto que representa la segunda.

#### **4.2.1. Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), 1992 – 2014**

La *Ley del Fondo Nacional de Vivienda Popular* da vida al Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) como institución autónoma por decreto legislativo en mayo de 1992 marca al mismo tiempo la derogación del Instituto de Vivienda Urbana (IVU) y de la Financiera Nacional de la Vivienda (FNV), creadas en el periodo de pretensión de universalización del derecho a la vivienda en El Salvador impulsada por gobiernos militares, la primera a principios de la década de 1950 y la segunda a mediados de la década de 1970, y nacionalizadas en la década de 1980. En esta ley se establece, dentro de sus considerandos, que el Estado debe servir como facilitador para que las instituciones financieras, las organizaciones sociales, los gobiernos locales y la empresa privada contribuyan a resolver el problema habitacional de familias de bajos recursos por medio de la movilización de ahorros internos. Con ello, además de la participación de organizaciones sociales y gubernamentales locales, se explicita la participación del sector financiero y la empresa privada en la readecuación institucional “que bajo criterios de eficiencia administrativa, asegure una igualdad de oportunidades” a las familias de bajos ingresos; no obstante un nivel de ingresos demasiado bajo por parte de las familias solicitantes puede excluirlas de la obtención del crédito, con lo que la igualdad de oportunidades se restringe hacia quienes lleguen a un umbral mínimo que les garantice como familias con capacidad de pago y con cierta posibilidad de ahorro. Quienes no logren ese nivel mínimo de ingresos no tienen acceso a la “oportunidad” a pesar de las condiciones precarias de vivienda en la que se estén reproduciendo socialmente, es decir, a su necesidad o derecho a la vivienda, lo que representa una exclusión socialmente estratificada al acceso a la vivienda o a alguna

acción alrededor de la misma. Las familias a las que se dirige FONAVIPO pertenecen fundamentalmente a clases trabajadoras de bajos ingresos o a las clases populares<sup>137</sup>.

La función de esta institución, según su legislación, es la de facilitar a las familias salvadoreñas de más bajos ingresos –primero, hasta dos salarios mínimos y posteriormente hasta cuatro (US\$932.40, en 2013)–, el acceso a crédito que les permita solucionar su problema de vivienda, procurándoles el financiamiento para hacerse de soluciones habitacionales de interés social. Esto quiere decir que la política estaría realizándose bajo la noción de focalización dirigiéndose hacia *los necesitados*, tal como lo plantean los planes de gobierno; a la vez que se utiliza de forma amplia la noción de *financiamiento habitacional de interés social*. Asimismo, sería consistente con el planteamiento del primer plan de gobierno que establece en su estrategia de vivienda de individualizar la intervención, dado que el estado facilitaría “la operación de fuerzas individuales y sociales en la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades habitacionales”. Cabe destacar que FONAVIPO dirige su actividad considerando los ingresos del grupo familiar –y no el de un solo miembro de la familia–, pues a partir de los ingresos conjuntos de los miembros que integran las familias se asigna el financiamiento de acuerdo al programa que demanden. De acuerdo con FUNDASAL (2013), las cifras oficiales de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) estimaron que para 2012 el 78.2% de las familias con carencia de vivienda tienen ingreso por debajo de los dos salarios mínimos mensuales. Por su parte, según la memoria de labores de 2013 de FONAVIPO, el 85% de los hogares salvadoreños reciben ingresos mensuales menores a cuatro salarios mínimos, equivalentes en ese año a US\$932.40.

Entre las principales atribuciones del Fondo se encuentran: a) la promoción de inversión y financiamiento para la adquisición de viviendas, lotes para vivienda, construcción, reconstrucción o mejoramiento de soluciones habitacionales; b) otorgar financiamiento a las denominadas formalmente como Instituciones Autorizadas (IA) a corto, mediano y largo plazo para la adquisición de viviendas, lotes para viviendas, mejoramiento de solución habitacional, o construcción de proyectos habitacionales de interés social; c) efectuar depósitos en el sistema financiero; d) actuar como agente o representante, o prestar otra clase de servicios a entidades financieras públicas o privadas

---

<sup>137</sup> Ver Anexo 4.1 sobre perfil de solicitantes de créditos de FONAVIPO

que concedan créditos para el financiamiento directo o indirecto de viviendas o de obras comunales en el país; y e) diseñar y contratar el desarrollo de proyectos habitacionales de interés social que serían colocadas a través del financiamiento a largo plazo que otorguen las IA a los usuarios finales. Las IA responden al planteamiento de que el Estado sea facilitador en las acciones de vivienda y no un interventor directo, pues las soluciones habitacionales de interés social se realizarían por medio de los créditos que una diversidad de IA otorga a las familias. Cabe destacar que existe una diversidad de estas instituciones que van desde aquellas que buscan el lucro, tales como lotificadoras o empresas constructoras bien consolidadas, como de otras cuya función es más de carácter social en el sentido de formar parte de fundaciones o asociaciones sin fines de lucro, cooperativas, entre otras. En este sentido, el accionar de FONAVIPO, por lo menos en lo que respecta a la producción industrial de vivienda referidos a los proyectos habitacionales de interés social y a la incorporación de empresas cuya finalidad es la búsqueda de lucro a partir de la construcción queda inmerso nuevamente en la matriz de alianza con el sector privado en donde, si bien pueden intervenir en alguna medida otras instituciones o agentes no gubernamentales o cuya actividad es sin fines de lucro, la ventaja en las licitaciones asociadas a los procesos de producción de vivienda industrial está consolidada en el sector privado como se ha argumentado previamente, con lo que la política beneficiaría los procesos de reproducción y acumulación de capital privado incluso en la vivienda popular. En efecto, Lungo (1977) basándose en Lojkine, advertía desde la década de 1970 que incluso la política para vivienda de sectores sociales de bajos ingresos es funcional para de acumulación de capital. Al respecto cobra relevancia la reflexión de Pradilla Cobos (1984), en la que advierte que incluso aquellas entidades que se incorporen a actividades en las que se considera que la ganancia es inferior la tasa media, esta no deja de ser ganancia capitalista. Con ello se da sentido a la incorporación del sector privado con fines de lucro en la participación de la producción de vivienda popular o de interés social.

En cuanto a la toma de decisiones en FONAVIPO, su Junta Directiva es la encargada de dirigir y administrar al Fondo en el marco de las políticas y planes que adopte el Gobierno de la República y las municipalidades en materia de Vivienda y Desarrollo Urbano. También se encarga de calificar a las Instituciones Autorizadas. En su organización interna participa como presidente un propietario designado por el Presidente

de la República; así como representantes destinados en Consejo de Ministros, de los ministerios que atiendan Vivienda, Hacienda y Relaciones Exteriores; del Banco Central de Reserva y la Superintendencia del Sistema Financiero (SFF). Asimismo, se cuenta con la representación de los alcaldes congregados en la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES)<sup>138</sup>, de Asociaciones de Ingenieros y Arquitectos (ASIA), del Colegio de Arquitectos de El Salvador (CADES); de la Cámara Salvadoreña de la Construcción (CASALCO); así como de la representación de los trabajadores afiliados a los organismos laborales que dentro de sus fines laborales incluya el resolver el problema habitacional. Cabe destacar que la participación de individuos que representan a clases o fracciones de clase dentro del sector privado, así como los funcionarios públicos de las instituciones que forman parte de este órgano de gobierno son agentes identificados como “cuadros institucionales” (Duménil y Lévy, 2008) que en su mayoría velan por los intereses de grupos económicos poderosos y que pueden llegar a dirigir unidades productivas o entidades estatales.

En vista de lo anterior, se evidencia que el máximo órgano de decisión de FONAVIPO, considerada una institución estatal de la sociedad política, incorpora en su interior a representantes de la sociedad civil<sup>139</sup> agremiada en organizaciones que representan los intereses de grupos económicamente dominantes, como es CASALCO en particular. Además, no se debe olvidar que las representaciones ministeriales y sus delegados en junta directiva responderían también a las visiones de política social y de vivienda diseñadas por el gobierno central en turno. En este sentido, es posible diferenciar a los funcionarios estatales de aquellos otros que representan a los agentes de la sociedad civil que, en conjunto, evidencian la naturaleza del Estado Ampliado en la entidad gubernamental; lugar donde podrían haber disputas entre fracciones o grupos de clase antagónicos, con diversos niveles de conflictividad respecto a la visión de la política social y de vivienda. En la figura 4.1 se ejemplifica esta articulación.

---

<sup>138</sup>COMURES es una institución privada, sin fines de lucro, en la que participan los alcaldes de los 262 municipios del país. En este sentido, la orientación ideológica y operativa de la entidad responde a la correlación de fuerzas que logran los diversos partidos políticos al ganar un gobierno municipal, misma que se ve trastocada cada tres años, según los resultados electorales.

<sup>139</sup> En el capítulo teórico se desarrolla con más amplitud esta relación entre sociedad política y sociedad civil. En este trabajo se reconoce que ambas categorías analíticas pueden ser utilizadas tanto para describir la relación superestructural como a nivel de lo infraestructural que se verifica en instituciones organizadas.

Figura 4.1. Vínculo Sociedad Política - Sociedad Civil en la Junta directiva de FONAVIPO



Fuente: elaboración propia

Para que FONAVIPO pueda intervenir en las soluciones habitacionales de interés social se tiene como requisito previo que los inmuebles estén legalizados y que adquieran la calidad de propiedad privada, lo que también está acorde con la política general de vivienda establecida desde el primer mandato presidencial del periodo de análisis. Esto se logra en coordinación con el Instituto de Legalización de la Propiedad (ILP) a través del Registro Social de Inmuebles (RSI).

Adicionalmente, y siempre bajo la lógica general de la política estatal de vivienda, FONAVIPO otorga un subsidio directo en dinero o especie denominado *contribución* hacia familias con ingresos menores a un salario mínimo del comercio y la industria, aunque en algunas ocasiones se aporta a familias que reúnen hasta cuatro salarios mínimos. El monto del subsidio se ha incrementado y en la actualidad va desde uno hasta catorce salarios mínimos. Considerando estos cambios, hasta 2013 se habían otorgado 64,055 subsidios. Las modalidades y requisitos para acceder al subsidio son las siguientes:

- **Mejoramiento individual.** Se otorgan subsidios en igualdad de condiciones con otros solicitantes, *una vez que han cumplido* con los requisitos correspondientes: propiedad sobre el terreno mediante escritura pública o título de propiedad inscritos o presentados en el Registro de la Propiedad y haber realizado el esfuerzo previo de

ahorrar durante al menos un año una cantidad previamente acordada. También debe demostrar que las familias *son capaces de adquirir los inmuebles*.

- Nuevos Asentamientos Organizados (NAO). Dirigida a población de escasos recursos que vive en zonas de alto riesgo, en derechos de vía, sitios turísticos o de reserva, o en asentamientos ilegales radicados en terrenos públicos o privados. El resultado del programa es brindar título de propiedad en un terreno donde sea reubicada la familia. El requisito para acceder a este subsidio se logra por medio de la gestión de la Dirección de Promoción Habitacional del VMVDU o de ONG u organismos municipales, mientras que la comunidad o asentamiento haya estado ocupando el sitio por lo menos 10 años, según diversos Informes de Labores oficiales de FONAVIPO.
- En caso de desastres naturales y bajo condiciones similares a las dos anteriores. A partir de 2001 se aprobó un segundo subsidio en caso de que las familias atendidas por FONAVIPO hubiesen sufrido los percances de un desastre natural, calamidad pública o estado de emergencia<sup>140</sup>. En algunas ocasiones, la institución puede llegar a donar algún inmueble a quienes hayan perdido todo al ser afectados por algún fenómeno natural<sup>141</sup>.

La idea de los subsidios es la de complementar el precio de las soluciones habitacionales a las que se accede por las diferentes líneas de crédito otorgadas con mediación de las IA. Algunas de estas líneas han sido las siguientes<sup>142</sup>:

- Línea de Crédito Especial. para reparación, ampliación, reconstrucción, instalación y mejora de los servicios básicos.
- Línea de crédito para desarrollo progresivo de vivienda.
- Línea de Mejoramiento o Construcción habitacional.

---

<sup>140</sup> Al respecto, es de destacar que cada fenómeno natural de relativa envergadura ha damnificado a cientos o miles de familias durante el periodo de estudio. FONAVIPO, en conjunto con la Secretaría Técnica del Financiamiento Externo (SETEFE) del Ministerio de Relaciones Exteriores han buscado fondos, en calidad de crédito o donación, para colocarlos como subsidios a las familias damnificadas de los estratos populares. Los fenómenos de mayor relevancia en términos de daños materiales y pérdidas humanas en el periodo de estudio han sido el huracán Mitch de 1998; los terremotos de enero y febrero de 2001; la erupción del volcán Ilamatepec; huracán Stan en 2005; y la tormenta tropical E-12 de 2011.

<sup>141</sup> Un ejemplo de esto ocurrió en 2012, cuando se donaron apartamentos a familias que perdieron todo por causa de la tormenta Ida.

<sup>142</sup> El manejo indiferenciado o cambiante del nombre de las líneas de crédito en las memorias de labores impiden establecer con claridad los verdaderos nombres de las líneas de crédito en el tiempo.

- Línea de crédito rotativa para mejora o construcción habitacional (donde la construcción se refiere a componentes específicos de la vivienda, tales como paredes, piso, servicio sanitario, agua o instalación de energía eléctrica).
- Línea de Redescuento para el mejoramiento de soluciones habitacionales a través de créditos modulares. para el mejoramiento de soluciones, a través de un proceso sucesivo de créditos modulares de corto y mediano plazo para familias
- Línea Espacial de Crédito Puente. Proporciona liquidez a las AI con anticipos de un mes de plazo para que formen sus carteras.
- Línea de Redescuento Rotativa de Créditos concedidos para la compra de lotes de interés social. El requisito es que los lotes que compren los usuarios sean previamente calificados de interés social por el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) e inscritos en el Registro Social de Inmuebles (RSI) dirigido por el Instituto de Legalización de la Propiedad (ILP), o bien, que sean inscritos en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas
- Línea de crédito de Vivienda Nueva, Usada o existente
- Línea a cooperativas<sup>143</sup>
- Línea de Financiamiento para el desarrollo de proyectos habitacionales de Interés Social. Procurar condiciones favorables para el financiamiento de proyectos de vivienda a precios accesibles a la capacidad de pago de la población objetivo de FONAVIPO. Con ello se estría financiando a agentes privados de la construcción, o bien, construidas a través de las IA.
- Línea crédito-contribución para la vivienda para familias afectadas por desastres naturales\*
- Línea de Ahorro-Crédito-Contribución\*
- Línea de Crédito-Contribución\*. Subsidio complementario al otorgamiento de crédito para adquisición de vivienda de no más de 30,000 colones
- Línea de crédito-contribución\* para usuarios de edificios del extinto Instituto de Vivienda Urbano (IVU)

---

<sup>143</sup> Cabe destacar que esta línea se orienta a cooperativas distintas a las cooperativas de vivienda que existen en El Salvador, sino que fundamentalmente serían créditos para cooperativas financieras. Las cooperativas de vivienda recientemente cuentan con una ley que, en conjunto con FONAVIPO, posibilita el trabajo con cooperativas de vivienda por ayuda mutua. No obstante, dicha ley aún no ha sido puesta en marcha.



- Línea de crédito a personas inscritas en el FSV con ingresos de hasta 4 salarios mínimos
- Línea de crédito rotativo para reestructurar saldos de crédito

\* La contribución, como se anotó previamente exige cumplir requisitos de esfuerzo e ingreso y tener ingresos menores a 4 salarios mínimos; con excepción de aquellos vinculados con atención de emergencia por afectación en desastres naturales.

Para el año 2013, de acuerdo con el Informe de Labores, las principales líneas de crédito vigente son la compra de vivienda nueva o usada, construcción y mejoramiento de vivienda, compra de lotes, desarrollo de proyectos habitacionales de interés social y crédito-contribución; aunque explicita que existen otros.

Ahora bien, para analizar los procesos de gestión de la política es necesario identificar de dónde provienen el financiamiento para su ejecución y los agentes que intervienen; así como identificar a aquellos que participan en la producción de las soluciones habitacionales y en el intercambio y consumo de los mismos.

### ***1. Financiamiento***

Respecto al financiamiento, FONAVIPO cuenta con un *Patrimonio General* y un *Patrimonio especial*. El primero, según la ley, se compone de los recursos netos provenientes del traspaso de los bienes y derechos de la extinta Financiera Nacional de Vivienda (FNV) derogada al crear FONAVIPO en 1992, a lo que se agrega la asignación de capital por parte del Presupuesto General del Estado, capital que asigne el gobierno como producto de la emisión y venta de títulos valores que realice, de las utilidades netas que perciba en las operaciones que efectúe y los servicios que preste; así como de cualquier otro ingreso o adquisición, o cualquier título que incremente su patrimonio. Otras atribuciones vinculadas con la búsqueda de fondos son aceptar y manejar fideicomisos como fiduciario para canalizarlos exclusivamente a programas habitacionales de interés social o desarrollo urbano, administrar bonos o títulos valores emitidos por el Estado para ser canalizados a programas de vivienda de interés social o emitir y venderlos, recibir donaciones, contratar toda clase de préstamos, adquirir para su propio uso bienes o inmuebles o venderlos; así como efectuar depósitos en el sistema financiero, emitir títulos valores y negociarlos en la

bolsa de valores. Todas estas actividades implican la intervención de diversos agentes de la sociedad civil y de la sociedad política con escalas territoriales y jerarquías escalares diversas, como se muestra en la Tabla 4.2.

Tabla 4.2. Fuentes de obtención de financiamiento del *Patrimonio General* de FONAVIPO, 1992-2014

Tipo de financiamiento	Consideraciones críticas	Posibilidad de escala de origen*			
		S	N	R	L
Donación	Posibles condicionamientos para la aplicación de la política; o bien, si los fondos se encuentran “etiquetados” a otras actividades que el Estado debe cumplir fuera de la esfera de la política de vivienda. Implica una deuda nacional, es decir, que debe ser pagado por la sociedad en su conjunto.	X	X	X	X
Crédito/Préstamo	El Estado obtiene recursos a partir de los impuestos que se realizan desde el acopio del excedente socialmente producido. En este sentido y derivado de la naturaleza regresiva de la estructura impositiva, este proceso implica mayor carga para las clases populares y capas medias que se insertan laboralmente por medio de la venta de su fuerza de trabajo o por actividades subsumidas indirectamente en las relaciones capitalistas.	X			
Administración, emisión o venta de títulos valores	Posible financiarización nacional o supranacional por medio de una diversidad de empresas y corporaciones a partir de las carteras de crédito	X	X		
Fideicomisos	Actúa como fiduciario, lo que genera ganancias para el fiduciante a partir del flujo de fondos erogados		X	X	X
Presupuesto General de la Nación	Proviene de la carga impositiva que recae con mayor peso en las clases trabajadoras, clases populares y capas medias, como resultado de la política fiscal regresiva.		X		
Recursos netos del traspaso de bienes y derechos de la FNV	Estos consisten en bienes y en carteras hipotecarias de la institución estatal que fue cerrada al iniciar funciones FONAVIPO. En este sentido, se trata del traspaso de recursos estatales histórica y socialmente producidos que serían puestos a disposición en el mercado.		X		
Utilidades y rentas netas por operaciones o servicios	Esto se refiere al retorno de capitales desde las AI, mismas que provienen de los dineros prestados a las familias		X	X	X

\* S: supranacional; N: nacional; R: regional (dentro del territorio nacional); L: local (a nivel de municipio)

Fuente: Elaboración propia, con base en Ley de creación del Fondo Nacional de Vivienda Popular e Informes de Labores oficiales entre 1993-2014.

Dentro de las operaciones financieras se ha incorporado la participación de instituciones financieras privadas, que previamente fungían como Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Su función fue la de intervenir en fideicomisos para adquirir o vender al sistema financiero créditos otorgados a familias de bajos ingresos. Entre estas se encuentran CREDISA, ATLCATL. AHORROMET y CASA. Todas estas financieras fueron

progresivamente absorbidas por la gran banca nacional privada, misma que terminó siendo absorbida por la gran banca transnacional a partir de la década de 2000.

Respecto al *Patrimonio Especial*, este es utilizado exclusivamente para financiar las *contribuciones*, es decir, los subsidios para complementar las acciones crediticias orientadas hacia las familias de las clases populares.

Tabla 4.3. Fuentes de obtención de financiamiento del *Patrimonio Especial de contribuciones* de FONAVIPO, 1992-2014

Tipo de financiamiento	Consideraciones críticas	Posibilidad de escala de origen*			
		S	N	R	L
PRONAVIPO**	Los bienes, derechos y acciones derivadas de fideicomisos y contratos de administración que pertenecieron a este programa se transfieren a FONAVIPO. PRONAVIPO se orientó en la década de 1980 a la construcción de vivienda con fondos de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y de fondos del Gobierno de Japón (Martínez y Velasco, 2004).		X		
IVU**	Totalidad de activos que pertenecieron al IVU se transfieren a FONAVIPO, que consisten fundamentalmente en carteras de crédito e inmuebles. Los recursos provienen de la venta.		X		
Presupuesto General de la Nación o presupuestos extraordinarios aprobados por la Asamblea Legislativa	Proviene de la carga impositiva que recae con mayor peso en las clases trabajadoras, clases populares y capas medias, como resultado de la política fiscal regresiva.		X		
Aportes voluntarios de Instituciones de Seguridad o Previsión Social	Estos consisten en las transferencias de recursos de una institución estatal hacia FONAVIPO que han sido producidos y recaudados a partir de captaciones de dinero de las diferentes clases o grupos sociales afiliados a dichas instituciones.		X		
Donaciones en dinero o especies	Las donaciones en sí mismas no son negativas, no obstante, pueden estar “etiquetadas” políticamente a prácticas concretas que podrían determinar las acciones de política en otros ámbitos más allá de la vivienda para las que vayan a ser utilizadas.	X	X	X	X
Hasta el 25% de las utilidades netas generadas por el Patrimonio General	Esto representa, en alguna medida, que son las mismas familias de escasos recursos las que estarían dando estos recursos hacia sus pares, lo que implica la extracción de dinero de las clases populares para canalizarlos hacia otras familias que pertenecen también al sector popular		X	X	X
Créditos	La gestión de créditos se ha llevado a cabo con agencias financieras privadas nacionales y supranacionales. El resultado es el pago a partir de la sociedad en su conjunto, o bien, a partir de los intereses cobrados a las clases populares, lo que implica una transferencia de dinero desde las clases populares hacia agentes del gran capital.	X	X		

\* S: supranacional; N: nacional; R: regional (dentro del territorio nacional); L: local (a nivel de municipio)

\*\* Los inmuebles de estas instituciones se vende o subastan.

Fuente: Elaboración propia, con base en Ley de creación del Fondo Nacional de Vivienda Popular e Informes de Labores oficiales entre 1993-2014.

Cabe destacar que los inmuebles y activos de PROVAVIPO y del IVU que pasaron a formar parte del patrimonio de FONAVIPO a partir de su creación y el cierre de las primeras dos instancias son vendidos o subastados para obtener los recursos para el subsidio por medio de empresas de Bienes y Raíces, es decir, por agentes privados de la sociedad civil. Estos son recursos finitos que se han ido agotando en los 25 años después de la creación del fondo y del cierre de esos programas e instituciones, lo que hace insostenible en el tiempo este recurso. En el caso de los inmuebles del IVU, Lungo y Oporto (1995) advierten que el inventario de inmuebles en el momento de la derogación de la institución era de 911 inmuebles en todo el país, entre viviendas, apartamentos y terrenos. Lo que resulta importante de destacar es el mecanismo de subasta, sobre todo a terrenos mayores a las 1000 varas cuadradas (casi 700 m<sup>2</sup>), estaría favoreciendo al mejor postor, es decir, a quien mejores condiciones tiene para la puja, lo que implicaría el traslado de parte del excedente socialmente producido a partir de los bancos de tierra preexistentes hacia quienes están en mejores condiciones económicas de competir, que lógicamente no son los beneficiarios de la política de FONAVIPO, es decir, las clases populares. Podría decirse que todo o una gran parte del subsidio que se otorga bajo el nombre de contribución representa en realidad una transferencia económica de la entidad estatal que estaría fragmentándose entre a) las IA por donde fluye el subsidio; y b) los propietarios de los inmuebles que entran en circulación mercantil (urbanizadores, constructores y/o inmobiliarias). Por otra parte, la venta de estos inmuebles también podría haberse utilizado para construir la vivienda popular en tierra estatal –probablemente con una buena localización–, sin embargo, el enfoque ha sido el despojo de lo público y su privatización, que favorece, sobre todo, al proceso de acumulación de sectores capitalistas inmobiliarios.

Por otra parte, la administración de las carteras de PRONAVIPO y el IVU ha sido manejada por el Banco Cuscatlán –privatizado a principios de la década de 1990–, lo que implica una tercerización de las funciones que previamente realizaba el Estado. A principios de la década de 2000 este banco fue absorbido por Citigroup de Estados Unidos,

adoptando el nombre de Citibank en El Salvador<sup>144</sup>. Con ello, se transnacionaliza la tercerización del manejo de cartera, generando flujos de capitales a nivel supranacional.

Por otra parte, se destaca la gestión de créditos para subsidios llevados a cabo con la banca nacional y transnacional, así como con otras entidades, lo que implica una deuda para la sociedad en su conjunto, representando un mayor peso para las clases trabajadoras subsumidas directa o indirectamente en las relaciones sociales capitalistas como producto de la política fiscal regresiva.

Analizando las fuentes de financiamiento del FONAVIPO, en lo que responde al Patrimonio General (tabla 4.2) y al Patrimonio Especial (tabla 4.3), es posible afirmar que la adquisición de créditos es común para sostener económicamente ambos patrimonios y que progresivamente este ha sido el mecanismo que se ha ido consolidando como dominante debido a que, como se ha dicho, el principal sustento del patrimonio especial basado en los activos de PRONAVIPO y del IVU, a lo que se agrega el traspaso de bienes y derechos de la FNV.

Por otra parte, los créditos solicitados por FONAVIPO provienen, sobre todo, de instancias transnacionales o supranacionales que, por un lado, hacen más dependiente a la política de vivienda a los intereses o al desinterés que puedan tener las entidades crediticias extranjeras respecto a las condiciones o necesidades habitacionales de la población salvadoreña en general, pero sobre todo de clases populares que no alcanzan a cubrir los requisitos mínimos para acceder al crédito; mientras que por otro lado, se define la territorialización de la política a partir de las leyes del mercado y no con relación a las necesidades o derechos de los habitantes de los diversos territorios.

La dependencia de créditos evidencia que la necesidad o el derecho a la vivienda no son aspectos que se prioricen dentro de la asignación del presupuesto general de la nación, a lo que se agrega que el financiamiento a partir de las utilidades por operaciones representa un mecanismo regresivo de la política de vivienda cuando se orienta hacia las clases populares pues son estas, a partir del cobro de intereses, quienes tienen que aportar en alguna medida para el sostenimiento de la política.

---

<sup>144</sup> Tomado del sitio web oficial del Banco Central de Reserva de El Salvador <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1177&name=Evolucion%20del%20Siste>

## ***2. La producción de soluciones habitacionales***

En cuanto a la producción de soluciones habitacionales, son dos procesos productivos los que pueden entrar en juego: la autoproducción y la producción industrializada. En el primero las familias tienen que producir o mejorar elementos que le hagan falta a su vivienda a partir de líneas de crédito diseñadas por FONAVIPO con intermediación del financiamiento por parte de las IA. En algunas ocasiones los créditos que se otorgan no son productivos, como el caso de la compra de lote, a menos que el crédito incluya realizar trabajo sobre el mismo para aproximarlos a condiciones mínimas para construir; cuando se compra una vivienda ya construida en su totalidad, a menos que se adquiera en una modalidad de crédito que incorpora la compra y la mejora; o incluso, cuando el crédito que se adquiere es para reestructurar los saldos que no han sido posible pagar por parte de las familias. No obstante, por un lado se logra el objetivo de la política de tener acceso privado y regulado al suelo; mientras que por otro se logra el objetivo de dinamizar el flujo de capitales y obtener ganancias a partir de los intereses cobrados por los créditos cuando los recursos utilizados provienen de instituciones de préstamos nacionales o supranacionales o que están vinculados con otros procesos financieros.

Cuando el proceso productivo es por autoconstrucción puede haber una mayor carga laboral para los miembros de la familia si es que estos participan del mercado laboral informal característico de las clases populares y además tienen que invertir parte del tiempo en la producción de su vivienda. Esto dificulta la reproducción familiar en tanto la energía y tiempo invertidos en la producción de la vivienda. Otra implicación que puede traer este proceso es el de invertir parte de sus ingresos laborales familiares en la contratación de obreros de la construcción que estén mejor calificados, lo que les quitaría recursos necesarios para la compra o el acceso a bienes y servicios básicos dispuestos por el mercado. Otra forma es la combinación de ambos procesos: el trabajo de la familia en la producción y la contratación de obreros de la construcción más calificados. Los diversos tipos de financiamiento que se corresponden con las acciones del proceso de autoproducción a partir de la política de FONAVIPO son: reconstrucción, reparación, ampliación o mejora de servicios básicos; desarrollo progresivo de la vivienda; mejoramiento o construcción habitacional

Como se apreció en el listado de tipos de líneas de crédito que otorga FONAVIPO asociados a la producción de la vivienda, estos no siempre representan la producción de viviendas o de viviendas ya terminadas, sino que se trata como se apuntó anteriormente, de reparaciones, ampliación, reconstrucción o mejora de servicios básicos, o bien, de desarrollo progresivo de la vivienda.

Bajo estos mecanismos crediticios las IA son las que deben asumir los riesgos de impago de las familias a las que se les otorgan los créditos y que no son atendidos por la banca formal, razón por la que las tasas de interés son relativamente altas, según funcionarios y técnicos de instituciones de micro financiamiento en El Salvador; razón por la que en alguna medida estos intereses más altos son asumidos por las familias que han presentado mayores dificultades en la obtención de ingresos en el mercado laboral. Cabe destacar que FONAVIPO controlaba las cuotas y tasas de interés de los créditos hasta el año 1997 pero, desde entonces, estas son liberadas y establecidas bajo los criterios de las IA, dentro de las que se encuentran agentes de la sociedad civil que buscan el lucro abiertamente, mientras otras tienen una orientación social más auténtica. FONAVIPO no cuenta con la información de los intereses cobrados por las IA.

La segunda vía de producción de vivienda se realiza a partir de líneas de crédito que se dirigen desde las IA hacia empresas constructoras de diverso tamaño o donde estas mismas participan como constructoras. Los recursos que se utilizan para el financiamiento de la producción provienen de las diversas fuentes que se enunciaron en apartado anterior: donaciones o créditos; administración de títulos valores, fideicomisos, presupuesto general de la nación, recursos del traspaso de bienes y derechos de la Financiera Nacional de Vivienda, capitales que provienen de la emisión y venta de títulos valores que realice el gobierno, de utilidades y rentas netas por operaciones o servicios que brinda FONAVIPO o por la adquisición y venta de inmuebles.

La línea de Financiamiento para el desarrollo de proyectos habitacionales de Interés Social desarrollador por las IA o por empresas privadas constructoras tiene como objeto procurar condiciones favorables para el financiamiento de proyectos de vivienda a precios accesibles a la capacidad de pago de la población objetivo de FONAVIPO. Con ello se estaría financiando a agentes privados de la construcción, o bien, a proyectos habitacionales contruidos por las mismas IA. Aunque existe poca información disponible sobre las

contrataciones, sí existen indicios de la contratación de agentes empresariales de la construcción, como es el caso de la constructora Salazar Romero<sup>145</sup> en un proyecto de 200 viviendas en la década de 1990, con un monto total aproximado de US \$1.12 millones de dólares. También se explicita que se realizaron 55 licitaciones públicas donde participaron empresas constructoras y personas naturales, con un financiamiento aproximado de US \$20 millones de dólares. Asimismo, en 2007 se invirtieron alrededor de US\$ 9.6 millones de dólares para el programa *Construyendo un Sueño*. También, para el año 2010 se afirma que para la construcción de viviendas en el programa *Casa para Todos* se solicitaría un crédito por US \$50 millones en ese año. Los créditos otorgados por FONAVIPO para el desarrollo de proyectos habitacionales ha oscilado entre el 1.16% y el 66% del total de montos manejados en el año<sup>146</sup>. Se sabe que entre 2009 y 2013 se invirtieron US \$56.06 millones de dólares en proyectos habitacionales, que representa un monto de US \$14 millones anuales en promedio. En conjunto, las empresas constructoras que ganasen concursos de licitación saldrían beneficiadas con buenos ingresos por su intervención en la producción de vivienda terminada. En la fotografía 4.1 se muestran dos modalidades de viviendas de interés social.

Fotografía 4.1. Proyectos habitacionales de interés social de FONAVIPO\*



\* El proyecto Casa para Todos (a la derecha) es un proyecto presidencial 2009-2014. Este programa se ejecuta en conjunto con el Fondo Social para la Vivienda

Fuente: izquierda: <http://www.fonavipo.gob.sv/mop-entrega-nueva-colonia-68-familias-san-esteban-catarina-san-vicente/>;

derecha: <http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/118928/casa-para-todos-en-santa-ana-con-pocos-interesados/>

<sup>145</sup> Esta es una de las empresas constructoras más grandes a nivel nacional y que se dedica fundamentalmente a proyectos de construcción de vivienda para sectores de ingresos medios y altos, es decir, para las clases sociales en mayores condiciones de privilegio

<sup>146</sup> Existe dificultad para tener la cifra exacta debido a que la información que se brinda para los diferentes años se modifica sin criterio técnico aparente que permita su comparación o adecuado seguimiento.



Por otra parte, debido a la localización de muchas viviendas o asentamientos humanos en sitios de alto riesgo y vulnerabilidad, el impacto de los fenómenos naturales que van desde tormentas y huracanes, hasta deslaves y terremotos, desde finales de la década de los noventa han existido fondos de reconstrucción cuya cuantificación precisa también es imposible realizar de forma sistemática a partir de la información disponible. No obstante, en algunos de los informes de labores se aprecia que el volumen de inversión no es nada despreciable. Así, en el periodo 2009 – 2013 se invirtieron US \$6.89 millones en reconstrucción, dando como promedio anual US \$1.72 millones de dólares. Otro ejemplo se constata en 2001, año en que se presentaron dos terremotos en el país, y cuya atención implicó la inversión de US \$17.5 millones de dólares; dando continuidad en la atención en 2002 y 2003 con inversiones de US \$33.98 y US \$33.68, respectivamente. Nuevamente, dada la lógica de la política, estos fondos serían canalizados a instituciones de la sociedad civil constituida en empresas privadas de la construcción.

Como se aprecia, las transferencias de recursos hacia el sector privado en los rubros de proyectos habitacionales de interés social y en reconstrucción son considerables y representan mecanismos de reproducción y acumulación de capital a partir del proceso productivo de la vivienda. Cabe destacar que el proyecto presidencial *Casa para Todos* ha sido un proyecto criticado por las familias de clases populares debido a que sus precios son muy altos y aquellas familias con ingresos de hasta un salario mínimo no tienen acceso al programa, mostrando por un lado los límites del programa, y por otro, el impulso al sector de la construcción.

Respecto a la espacialidad de la producción o las acciones de vivienda desarrolladas por FONAVIPO se puede plantear hipotéticamente que, de manera general, la localización de las intervenciones serían periféricas por dos motivos: en primer lugar, algunos créditos a la producción de acciones alrededor del mejoramiento de la vivienda se localizarían “in-situ”, es decir, donde las viviendas precarias ya existían. Dichas localizaciones serían por lo general en el suelo más barato que suele coincidir con lugares periféricos o bien en sitios que pueden no ser periféricos pero cuya localización implica condiciones no adecuadas para habitar. En segundo lugar, cuando se orienta a la adquisición de lotes o de viviendas terminadas, estas también localizarían generalmente en las periferias, debido al agotamiento del suelo próximo a las centralidades de las ciudades, así como por el más bajo precio.

Ambas dinámicas responderían a la lógica de los mercados de suelo asociados a su localización respecto a las centralidades urbanas en términos de su equipamiento, infraestructura, servicios, etc.

### ***3. Intercambio-consumo***

Con referencia al proceso de intercambio de las soluciones habitacionales que, como ya se apuntó, pueden ser a partir de procesos de producción de vivienda completa, de remodelaciones, ampliaciones, entre otros, o bien, a partir de créditos dirigidos hacia actividades improductivas como el refinanciamiento o la compra de lotes; el intercambio se realiza entre las IA y las familias que han solicitado los créditos, siendo estas últimas las que realizan el valor de uso de lo producido o lo comprado en el préstamo. Como se ha mencionado anteriormente, existe una diversidad de IA, dentro de las que se encuentran agentes de la sociedad civil que pueden o no incorporarse en una dinámica que busca el lucro o que tiene un giro de corte más social, sin soslayar el hecho de que independientemente de esto último el financiamiento general de la política estaría favoreciendo a las grandes entidades financieras nacionales o supranacionales.

Cabe destacar en cuanto a intercambio que, a pesar de que las familias atendidas por las AI financiadas por FONAVIPO pertenecen sobre todo a las clases populares vinculadas a actividades informales dentro del mercado laboral, es decir, subsumidas indirectamente a las relaciones capitalistas, también ha existido una estratificación interna en cuanto a los ingresos que estos perciben y la proporción global de los créditos, como se advierte en la Tabla 4.4, que evidencia que en promedio un 52.5% de los créditos se dirigen hacia grupos familiares que logran juntar en colectivo hasta dos salarios mínimos, mientras que en promedio un 47.5% se dirige hacia familias de entre dos y cuatro salarios mínimos entre los años 2007 y 2014. No obstante, se debe recalcar que fue hasta el año 2001 cuando la población meta de FONAVIPO amplió su política crediticia de considerar grupos familiares de hasta dos salarios mínimos, por una política orientada hacia grupos familiares de hasta cuatro salarios mínimos. En este sentido, los créditos brindados hasta el año 2000 han sido, según información oficial, 50,748, lo que quiere decir que en su totalidad se dirigieron hacia familias de hasta dos salarios mínimos. Si la tendencia observada en la

Tabla 4.4 que registra información entre 2007 y 2013 se ha mantenido entre los años 2001 y 2014, se puede apreciar que aproximadamente la mitad de los créditos se asignan hacia los estratos por debajo y por sobre los dos salarios mínimos. Considerando que hasta 2013 se han otorgado 135,842 créditos, aquellos otorgados hasta el año 2000 representan el 37.4% de la totalidad de los financiamientos otorgados por FONAVIPO, es decir, los dirigidos hacia familias de hasta dos salarios mínimos. El restante 62.6% de créditos otorgados entre 2001 y 2013 se distribuiría, en promedio, asignando un 52.5% de créditos hacia familias de menos de dos salario mínimos, y un 47.48% hacia familias de más de dos salarios mínimos. En toda la vida institucional del FONAVIPO, la entidad habría asignado un 70.2% de créditos a familias de hasta dos salarios mínimos; y el restante 29.8% a familias de más de dos salarios mínimos a partir de 2001.

Tabla 4.4. Distribución de porcentaje de créditos otorgados por estratos de ingreso de las clases populares del sector informal\*

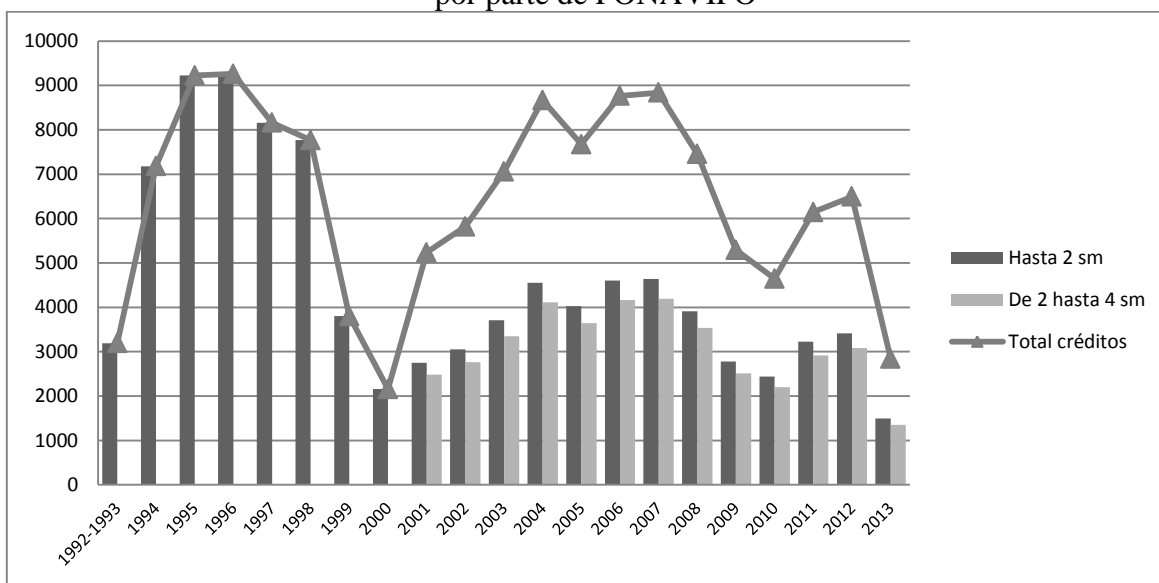
Año	Salarios mínimos del grupo familiar				Total
	Hasta 1	Desde 1 hasta 2	Desde 2 hasta 3	Desde 3 hasta 4	
2007	15.5	36.7	28.2	19.5	100%
2009	9	43	31	17	100%
2010	11	39	30	20	100%
2011	13	38	30	19	100%
2013	19.3	38.1	27.3	15.4	100%

\* No disponible el monto de los créditos otorgados. La información presentada responde a la información disponible en los informes de labores.  
Fuente: elaboración propia desde varios Informes de Labores de FONAVIPO

Existe un debate respecto al incremento de los techos de ingresos familiares en tanto algunos especialistas consideran que esto responde a incrementar la base solvente en los programas de crédito, para garantizar la venta de los créditos para vivienda, mientras que otros consideran que con esta medida se hace más viable el financiamiento de las familias de menores ingresos al hacer acopio de las tasas de interés de estos grupos familiares de entre dos y cuatro salarios mínimos. Para tener una posición al respecto habría que estudiar con profundidad el manejo interno de los financiamientos, no obstante, no deja de ser cierto que al incrementar el techo se incrementan potencialmente los grupos familiares que pueden acceder al crédito debido a sus mayores ingresos, lo que en definitiva estaría siendo benéfico para las agencias financiadoras de la política que han intervenido a partir de

créditos para el desarrollo de las actividades de FONAVIPO. No obstante, como se observa en el gráfico 4.1, en realidad no ha ocurrido un incremento sustancial en los créditos otorgados en la década de 2000 respecto a la década de 1990 que sostenga la afirmación de que al incrementar los créditos hacia sectores con mayores ingresos se incrementan los créditos para quienes tienen menores ingresos. En este sentido, al distribuir los créditos según los promedios de cobertura estimados para familias de hasta dos salarios mínimos y de familias de entre dos y cuatro salarios mínimos, lo que se ha verificado es una reducción de la participación de familias con menores ingresos, lo que en definitiva es una medida política institucional que estaría reduciendo los espacios de participación del crédito de los grupos familiares con menores ingresos.

Gráfico 4.1. Aproximación a la tendencia de asignación de créditos a familias informales por parte de FONAVIPO



Fuente: elaboración propia con base en informes de labores oficiales.

En lo que se refiere a la diversidad de IA del sector microfinanciero, pueden identificarse agentes con un giro más cercano al compromiso social y del cumplimiento de derechos, como son el caso de algunas asociaciones o fundaciones (dentro de las que se encuentra la FUNDASAL, por ejemplo), o bien, otro tipo de agentes de la sociedad civil que se inscriben en la lógica capitalista de las micro finanzas, como es el caso de las Cooperativas, las Cajas de Crédito, y el sistema FEDECREDITO (Federación de Cajas de Crédito); o bien, como los Bancos de Trabajadores entre otros bancos de naturaleza similar

cuya naturaleza les restringe al territorio nacional. Finalmente, otras entidades de la sociedad civil vinculadas a los grandes capitales nacionales y supranacionales también han participado como IA, como son la Financieras (que fueron Asociaciones de Ahorro y Préstamo privadas que fueron expropiadas en la década de 1980 y reprivatizadas a inicio de la década de 1990) como CREDISA, ATLACATL, y la Banca Privada, como el Banco Agrícola Comercial, Banco Cuscatlán, Banco ProCredit y el Banco Salvadoreño, cuyos capitales se encuentran transnacionalizados en la actualidad. Asimismo han participado Lotificadoras y Constructoras consolidadas a nivel nacional como Salazar Romero S.A. de C.V.<sup>147</sup>. De todas estas, las que han tenido un menor volumen de intervenciones alrededor de la política de vivienda han sido las primeras, lo que quiere decir que la política favorece y promueve en mayor medida la valorización de capital.

Adicionalmente, cabe destacar que, de acuerdo con la política de financiamiento de FONAVIPO, el patrimonio general se utiliza fundamentalmente para las líneas de crédito apuntadas anteriormente siempre y cuando “no impliquen absorber el riesgo de recuperación del crédito otorgado al beneficiario final”, lo que significa que el riesgo de recuperación de los mismos se transfiere hacia las IA, quienes a su vez lo transfieren al beneficiario final por medio de tasas de interés más altas, de acuerdo a lo planteado por funcionarios y técnicos de diversas instituciones micro financieras. Con ello se hace relativamente más oneroso y difícil el acceso a la vivienda por parte de las clases populares, a pesar de que los precios de las mismas son más bajos que los de la vivienda comercial, es decir, que existirán familias que no puedan acceder a las políticas crediticias de las IA y por esa razón estarán excluidas de la política impulsada por FONAVIPO. En este sentido, se refuerza la argumentación de que la sostenibilidad de esta política es, en alguna medida, regresiva.

En cuanto a la espacialidad de las IA, estas están ligadas a su naturaleza, es decir, a sus objetivos particulares y a su propio proceso de desarrollo. La tabla 4.5 muestra esquemáticamente esta situación. En este sentido, debe advertirse que la diversa participación de IA y sus espacialidades ha permitido, sin duda, el flujo de capitales invertidos por las grandes instituciones privadas de la sociedad civil que financian en la política estatal de vivienda.

---

<sup>147</sup> Ver Anexo 4.2 sobre la diversidad de IA.

Tabla 4.5. Espacialidad de las IA que participan en los programas de FONAVIPO para el intercambio de las soluciones habitacionales

Institución	Espacialidad			
	Supranacional	Nacional	Regional*	Local**
Bancos de los trabajadores			x	x
Cajas de crédito			x	x
Sistema FEDECREDITO		x	x	x
Cooperativas			x	x
Asociaciones		x	x	x
Fundaciones		x	x	x
Financieras	x	x	x	x
Banca Privada	x	x	x	x
Lotificadoras			x	x

\* Desde varios municipios, hasta varios departamentos

\*\* A nivel municipal

Fuente: elaboración propia

#### 4. Las bases ideológicas

Los procesos de legalización de la propiedad han sido fundamentales en la trayectoria y uno de los programas insignia que la institución desarrolla en conjunto con el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y el Instituto de Legalización de la Propiedad. Así, en los primeros años de la posguerra se impulsó el programa *El Salvador, País de Propietarios*, que consistió en una estrategia masiva de regularización del suelo y de los inmuebles. La ideología neoliberal se hace explícita en algunos informes de labores. Algunos ejemplos son:

... de la experiencia vivida con las diferentes comunidades atendidas durante 1993, se refuerza la tesis que ellas con capaces de resolver por sus medios sus problemas habitacionales y que solamente necesitan que el Estado cumpla su papel de facilitador (FONAVIPO, 1993)

Se advierte la ideología hegemónica impuesta por la articulación entre sociedad civil y política de un Estado que únicamente debe facilitar la vivienda, cuando la historia salvadoreña ha demostrado que el mercado por sí mismo no ha regulado de forma eficiente la relación entre oferta y demanda de vivienda. Así, Ferrufino et al. (2004) comenta que el problema de la vivienda y los asentamientos humanos no pueden ser resueltos por el mercado y hace imprescindible la acción del Estado.

Otro argumento ideológico desde FONAVIPO respecto a la calidad de la vivienda popular o de interés social se inscribe en la noción de vivienda progresiva, que implica la posibilidad de no satisfacer los requisitos básicos de habitabilidad. Podría considerarse

incluso que se estaría hablando de “soluciones habitacionales” de segunda categoría para familias de segunda categoría, es decir, que la política se inscribe en una lógica que pueden brindar soluciones habitacionales de baja calidad para las clases trabajadoras con menores recursos económicos, mismos que también podrían estar en condiciones de informalidad o precariedad laboral, engrosando las clases populares. Por otra parte, se enfatiza sobre una visión de clientela por sobre una visión de derecho respecto a la vivienda.

... nos dimos cuenta que una solución habitacional digna no la definen necesariamente los materiales de construcción, tipos de sistemas, áreas, sino que se refiere a aquella que cumple con las expectativas de nuestros clientes (FONAVIPO, 1994)

Otra cita que evidencia el carácter ideológico de una vivienda de baja calidad para las clases trabajadoras a las que se debe la institución es la siguiente:

FONAVIPO, que trabaja para resolver este problema sin representar una carga fiscal para el Estado, llegará a ser el nuevo paradigma de gestión social: La inversión social como resultado de vender los activos que el Gobierno no utiliza y las operaciones de mercado incluso con los sectores de extrema pobreza (FONAVIPO, 1994).

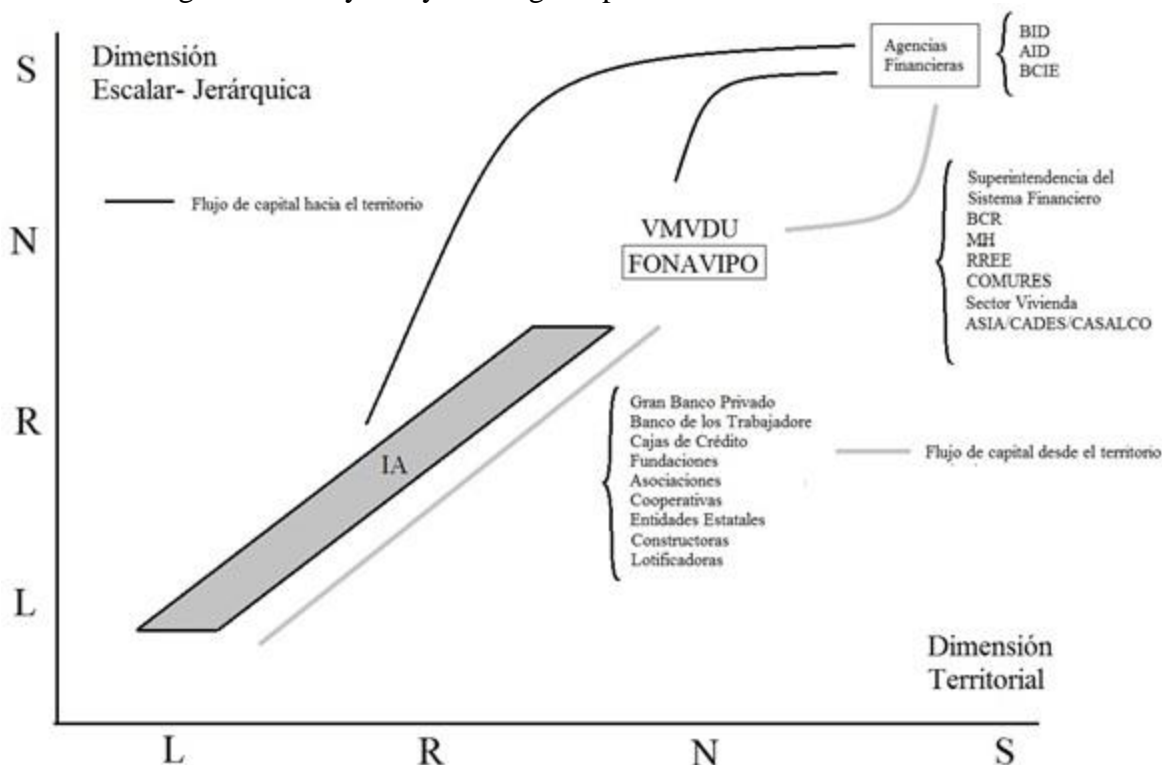
En este ejemplo se evidencian tres aspectos ideológicos. El primero respecto a la idea de un Estado que más representa básicamente una carga fiscal, desconociendo que la infraestructura de servicios funcional para los capitales privados son construidos fundamentalmente por el Estado; en segundo lugar, se evidencia la estrategia de privatizar lo público: aquellas infraestructuras (los activos) producidos socialmente a partir del trabajo colectivo de la sociedad; y en tercer lugar la pretensión de incorporar incluso a las clases trabajadoras con menores recursos a los circuitos de reproducción de capital a partir de la política crediticia.

Adicionalmente, la incorporación del sistema financiero privado sería la panacea del problema habitacional para las clases populares en la medida en que estas puedan ingresar a los circuitos de circulación y reproducción de capital, tal como lo trata de argumentar la siguiente cita:

La participación del Sistema Financiero en el otorgamiento de créditos, se convierte hoy en día en una realidad esperanzadora en la que poco a poco el mercado de créditos no marginará a quien tiene el propósito de obtener una vivienda (FONAVIPO, 1995).

Con el análisis y las evidencias presentadas hasta el momento es posible identificar el proyecto espacial del Estado de FONAVIPO, en el que se muestran los procesos de flujos de capital que son funcionales para la reproducción y acumulación de capital privado, sobre todo de aquel que proviene de créditos supranacionales. El andamiaje institucional sobre el que el Fondo se sustenta para su acción, que implica tanto su legislación como la participación y articulación de diversas instituciones en diversas escalas de poder de decisión, y en las diferentes partes del proceso de gestión de la política estatal de vivienda (financiamiento, producción, intercambio-consumo), constituye el proyecto espacial del Estado sobre el que se desarrolla la política misma, es decir, sobre la estrategia espacial del Estado.

Figura 4.2. Proyecto y estrategia espacial del Estado de FONAVIPO



Fuente: elaboración propia

#### 4.2.2. Fondo Social de Vivienda (FSV), 1989 - 2014

El Fondo Social para la Vivienda (FSV) se crea como un programa de desarrollo de seguridad social, en el contexto de la pretensión de universalización de derechos promovido por el Estado durante el periodo de modernización estatal y de implementación del modelo



de acumulación de Industrialización por Sustitución de Importaciones impulsado por los gobiernos militares a partir de la década de 1950. Se constituye como institución de crédito, autónoma y de derecho público, con el objeto de contribuir a la solución del problema habitacional de los trabajadores, procurando que el mayor número de familias lleguen a ser propietarias de su vivienda. El FSV originalmente destinó las líneas de crédito exclusivamente hacia la fuerza de trabajo formalizada en el sector privado que era además cotizante del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)<sup>148</sup>. Sería ya en el periodo de estudio, en 1998, cuando el FSV comienza a atender a empleados públicos y, unos años más tarde, en 2004, inicia su atención al llamado sector de “ingresos variables”, que son pequeños comerciantes o productores, así como trabajadores independientes con cierto nivel de calificación, con lo que logra cumplirse uno de los lineamientos generales de la política general establecida desde el primer gobierno del partido ARENA.

Cabe destacar que, tanto los trabajadores del sector privado y público atendido por el FSV, representan una estratificación en la atención al problema habitacional, pues se diferencia del grupo de atención al que se dirige FONAVIPO en tanto los primeros no pertenecen las clases populares. Por otra parte, en cuanto al sector de ingresos variables; estos también son un grupo social diferente al que atiende FONAVIPO, pues aunque también se encuentren relativamente en condición de informalidad laboral o de autoempleo, no pertenecen a las clases populares y sus actividades económicas les brindan mejores remuneraciones. En suma, la población objeto del FSV es población que se puede considerar con un mayor potencial de demanda de créditos más caros. Cabe destacar que originalmente los créditos eran otorgados en función del ingreso individual del solicitante del financiamiento, lo que también diferencia la orientación de la política; no obstante, a partir del año 2012 se incorporó un lineamiento para financiar a partir de los ingresos conjuntos del grupo familiar, incrementando las posibilidades de acceso a créditos más caros.

Respecto a la toma de decisiones del FSV, es decir, sobre la direccionalidad de la política, la autoridad suprema es la Asamblea de Gobernadores y se integra por el Ministro de Obras Públicas; el Ministro de Trabajo y Previsión Social; el Ministro de Hacienda; el

---

<sup>148</sup> Las instituciones estatales de previsión social para empleados públicos surge unos años después del FSV, así como la institución previsional para militares, quienes estuvieron en el poder desde la década de 1930 hasta 1980.

Ministro de Economía; el Ministro de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social<sup>149</sup>; dos representantes del Sector Patronal; y otros dos del Sector Laboral, tal como se muestra en el Figura 4.3.

Figura 4.3. Vínculo Sociedad Política – Sociedad Civil en la Asamblea de Gobernadores del FSV



### Sociedad política

Ministro de Obras Públicas  
 Ministro de Trabajo y Previsión Social  
 Ministro de Hacienda  
 Ministro de Economía

### Sociedad civil

Sector Patronal  
 Sector Laboral

Fuente: elaboración propia

Sobre la participación del “Sector Patronal” es importante advertir que el nombre de esta figura esconde el involucramiento de los agentes pertenecientes gremios empresariales afines a los intereses de los grandes sectores de la construcción, entre otras entidades vinculadas con los poderes económicos<sup>150</sup>.

Como puede observarse, la vinculación entre sociedad política y sociedad civil en el máximo órgano de gobierno de la institución refleja nuevamente las características del Estado Ampliado en tanto participación de funcionarios públicos y de agentes que están fuera de la sociedad política. Al respecto, no hay que olvidar que las instituciones de la

<sup>149</sup> Este ministerio fue derogado en 1995, en el marco de la negación a una política planificada desde el Estado. No obstante, en alguna medida algunas acciones de planificación se ha ubicado institucionalmente en el Ministerio de Relaciones Exteriores, con una visión de la planificación asociada a la gestión de recursos internacionales, y en los últimos años en la Secretaría Técnica de la Presidencia o en el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial.

<sup>150</sup> Un ejemplo de ello es la participación del Lic. Juan Héctor Vidal en la representación de este sector, pues además de cumplir esta función, en otros momentos del periodo en análisis (1992-2014), ha fungido como columnista de uno de los periódicos de mayor circulación propiedad de la clase dominante; asimismo ha sido director ejecutivo de la Asociación Nacional de la empresa Privada (ANEP); y ha formado parte de CASALCO, entre otras afiliaciones con un alto apego a la ideología, intereses y prácticas de las clases dominantes. Otro caso es el Ing. Ricardo Hernández Quirós, quien también ha formado parte de la Junta Directiva de CASALCO, además de ser empresario de la construcción.

sociedad política fueron prácticamente tomadas por los poderes económicos y políticos inscritos en entidades de la sociedad civil, particularmente de FUSADES y ARENA desde por lo menos 1989 hasta 2009 de acuerdo con prestigiosos intelectuales desde diferentes campos como la sociología, la economía y las ciencias políticas; quienes también han reconocido que esta toma de las instituciones estatales no ha estado vaciada de conflictos o contradicciones internos. En este sentido, la Asamblea de Gobernadores se constituye a partir de los ministros en las ramas de Economía, Hacienda, Trabajo y Previsión Social, y Obras Públicas, que adoptan el papel de funcionarios de confianza que se encargan de realizar las políticas estatales de los planes de gobierno. Adicionalmente, durante el periodo de estudio el FSV ha tenido momentos de estrecha vinculación con el gran sector empresarial que en algunas ocasiones ha llegado a dar sugerencias que la institución ha acatado y que han servido para movilizar el flujo de capitales alrededor de la política, tal como es el caso de otorgar segundos créditos para adquisición de otro inmueble, así como un segundo crédito para la adquisición de inmuebles FSV; sugerencias que provinieron del Encuentro Nacional de la Empresa Privada (ENADE) en 2002. En este sentido, la práctica institucional no estaría expresando una función orientada únicamente a resolver el déficit habitacional, es decir, de mejorar las condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo en tanto brindarle una vivienda, sino que en este tipo de sugerencias particulares estaría respondiendo a la movilización de mercancías producidas por el sector empresarial de las que se obtendrían ganancias cuantiosas en función del volumen de ventas. Adicionalmente e igual que en el caso de FONAVIPO, la participación de individuos que representan a clases o fracciones de clase como representación del sector privado, así como los funcionarios públicos de las instituciones que forman parte de este órgano de gobierno son agentes identificados como “cuadros institucionales” (Duménil y Lévy, 2008) que estarían velando por los intereses de grupos económicos poderosos y que pueden llegar a dirigir unidades productivas o entidades estatales.

Al nacer el FSV durante la década de 1970 como una institución de desarrollo y seguridad social, parte de sus egresos consisten en la devolución de cotizaciones por jubilación, invalidez total o permanente a cotizantes o por fallecimiento a sus beneficiarios. Esto continúa aún en el marco de la reforma al Sistema de Ahorro de Pensiones (SAP) de 1997 y puesto en marcha a partir de 1998. Esta reforma consistió en eliminar para las

futuras generaciones y para parte de los pensionados en instituciones públicas la posibilidad de incorporarse o permanecer en el sistema previsional público, incorporando sus cotizaciones en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) privadas desde un sistema de cuentas de ahorro para pensión individualizada.

Durante el periodo de análisis, el FSV ha llevado a cabo muchos de los lineamientos del modelo neoliberal en general y de la política general de vivienda propuesta desde el primer gobierno de ARENA. Entre las medidas neoliberales generales aplicadas en la política se encuentran la tercerización de mucha de las actividades que formaban parte de su habitual labor, tales como las funciones de mensajería y correo para entrega de estados de cuenta, tercerización a empresas privadas –sobre todo de la gran banca privada– para la recuperación administrativa y judicial de forma domiciliar (cobranza externa). Además ha procedido a la contratación de bienes y servicios de funciones que cumplía previamente, ha reducido su personal (despidos), llevado a cabo contrataciones individuales en lugar de contrataciones colectivas, suprimido el uso de vehículos propiedad del Estado, individualizado de las cuentas de los trabajadores que solicitan crédito, finalizando con el esquema de capitalización solidario de la institución, incrementado los techos de financiamiento para lograr obtener mayor potencial de demanda solvente, entre otros. Todas estas medidas representan egresos de los fondos del FSV que no se dirigen a su función principal de proveer de vivienda a las clases trabajadoras que se inscriben dentro de su población objetivo y que estarían pudiendo ser utilizadas como mecanismos para la reproducción y acumulación de capital privado a gran escala. Otra medidas ha sido la descentralización de sus actividades a partir de la creación de oficinas fuera de la capital, estableciéndose en dos de las principales ciudades del país: Santa Ana y San Miguel, en las regiones occidental y oriental, respectivamente.

Otras acciones que han implicado egresos económicos del fondo son el pago de capital e intereses de títulos valores que generan deuda para la institución, por ejemplo, en 2003 el pago de capital de amortización de US\$37 millones y de intereses fue US\$13.1 millones; pero en 2007 se amortizaron SU\$15 millones en capital y US\$17.4 millones en intereses.

Asimismo, el FSV ha mostrado un comportamiento empresarial para la venta de los inmuebles producidos en alianza con los sectores de la construcción, organizando ferias,

visitas a empresas y hospitales; se ha iniciado la comercialización de inmuebles con salvadoreños radicados en el exterior, principalmente en Estados Unidos –lo que forma parte de la política general planteada por los gobiernos neoliberales que ven en las remesas el flotador de la economía nacional–. Adicionalmente, la política se ha fortalecido a partir de la década de 1990 en aspectos bursátiles –en apego a la lógica financiera de este nuevo periodo histórico neoliberal–, de tal forma que se creó la Unidad de Operaciones Bursátiles para captar recursos por medio de la emisión de títulos valores, que según la información oficial, permitió duplicar los ingresos del Fondo del año 1996 al 1997. Esta medida fue acompañada también por el Poder Legislativo, que en 1999, con un 88% de los votos (que incluiría a la mayoría de los parlamentarios de las diferentes fracciones político-partidarias) autorizó incentivos a las instituciones financieras para adquirir certificados de inversión emitidos por el Fondo. Otra de las medidas tomadas por el FSV se refiere a convertirse en banca de segundo piso para el financiamiento de proyectos habitacionales, así como participar en el mercado secundario de hipotecas privadas para descentralizar sus servicios para dinamizar el sector de la construcción.

También se han establecido convenios de colaboración con la Sociedad Hipotecaria Federal de México y con el INFONAVIT de México para recibir asesorías sobre temas relacionados a la producción de vivienda<sup>151</sup>.

Por otra parte, se ha presentado en el periodo una mayor articulación con el sistema financiero en diversos sentidos que se expresa en la emisión de títulos valores, en la profesionalización de su personal en términos bursátiles y en realizar los análisis financieros para la aprobación de créditos con el apoyo de la gran banca privada que ha puesto a su disposición tres bases de datos con información sobre las finanzas de posibles solicitantes de crédito, con el objetivo de descartar o aprobar solicitudes de crédito.

Al final del periodo, entre 2009 y 2014, con la alternancia en el poder Ejecutivo que rige sobre la política de vivienda, si bien las continuidades son muchas no han dejado de aplicarse algunas medidas que parecen ir en contra del ideario neoliberal, a pesar de siempre queden inscritas en el marco de las relaciones capitalistas. Algunas de estas

---

<sup>151</sup> Al respecto, conviene acotar que INFONAVIT y algunos de sus programas habitacionales han sido duramente criticados por académicos y políticos críticos, en tanto sus operaciones han estado más vinculadas precisamente a garantizar ganancias para los sectores inmobiliarios, más que a atender la problemática de vivienda de las clases populares. Algunas de las políticas impulsadas por esta entidad han generado nuevos problemas sociales vinculados con la desigualdad socioespacial, tales como la segregación social.

medidas han sido tomadas en el marco de la crisis económica global, donde un cambio relevante en la política ha sido alrededor de la recuperación de inmuebles, permitiendo algunos meses de gracia para el pago a quienes hayan perdido sus trabajos, siempre y cuando estos se comprometieran a pagar intereses e impuestos. Las amortizaciones de capital se trasladarían hacia la última cuota. Otra medida ha sido eliminar la tercerización para la atención de solicitudes de crédito y establecerlas en la modalidad de ventanilla única contratado a empleados en el FSV.

De acuerdo con el FSV, La solución al problema habitacional en el periodo de análisis se brinda a partir de diversas las siguientes líneas de crédito<sup>152</sup>:

- Reparación, ampliación y mejora de vivienda
- Compra de lote e instalación de servicios
- Construcción
- Adquisición de vivienda nueva o usada, ya sea por primera vez o para compra de viviendas adicionales o de inmuebles recuperados
- Otras líneas: financiamiento de deuda, refinanciamiento y suspensión temporal de pagos

Asimismo, el FSV tiene dentro de sus funciones la orientación de recursos para la producción de conjuntos habitacionales que se verá más adelante.

### ***1. Financiamiento***

Para el financiamiento de operaciones del FSV hay una diversidad de fuentes, algunas de ellas ya han sido derogadas en el marco de la reforma al Sistema de Ahorros y Pensiones (SAP) al entrar en funcionamiento las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) privadas, y han tenido que ser sustituidas en gran medida por los retornos que representan las carteras hipotecarias y por el flujo de fondos a partir de la venta de títulos valores. El detalle de las principales fuentes de recursos del FSV se presenta en el Tabla 4.6.

---

<sup>152</sup> No obstante, la legislación del FSV considera también el otorgamiento de crédito para patronos para la construcción de habitaciones o viviendas para sus trabajadores, ya sea en propiedad, arrendamiento o comodato; el otorgamiento de créditos a asociaciones y sociedades cooperativas para financiar adquisición de inmuebles o enseres a sus trabajadores; el financiamiento para la promoción de fabricación de materiales de construcción

Tabla 4.6. Principales fuentes de obtención de financiamiento del Fondo Social para la Vivienda, 1992-2014

Tipo de financiamiento	Consideraciones críticas	Posibilidad de escala de origen*			
		S	N	R	L
Subsidio inicial**	Este se desarrolló en la década de 1970 cuando se originó la institución.		x		
Cotizaciones de la patronal 5% y del trabajador 0.5%***	Utilizadas como fondo colectivo para el financiamiento de las diferentes líneas de crédito hacia la construcción y hacia la compra de vivienda a partir de fondos transferidos desde las captaciones del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Derogado en 1997.		x	x	x
Subsidios y aportes del Estado	Proviene de la carga impositiva que recae con mayor peso en las clases trabajadoras, clases populares y capas medias, como resultado de la política fiscal regresiva.		x		
Utilidades netas como resultado de operaciones: manejo de cartera hipotecaria	Cobro de intereses a los trabajadores tanto por el flujo normal de las cuotas de crédito, por las acciones de recuperación de mora que han sido tercerizadas durante el periodo de estudio, o por la dación –proceso en el que la institución recupera inmuebles y se queda con las cotizaciones aportadas cuando el cotizante no es capaz de pagar su deuda–.	x	x	x	x
Venta de inmuebles****	Implica la privatización de recursos públicos históricamente realizados parte del excedente socialmente producido. El mecanismo es la subasta, lo que implica que quien tenga mejores condiciones para la puja podrá adquirir los inmuebles.		x	x	x
Créditos	Por el tamaño de operaciones del FSV, estos créditos provienen de la gran banca nacional y supranacional y brindan liquidez, no obstante, terminan siendo pagados –incluidas las tasas de interés– en gran medida a partir del pago de cuotas de los trabajadores.	x	x		
Convenios	Son generados en específico para la producción de vivienda popular que se establece con el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) que posteriormente se llamaría Banca de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL) –que es una banca de desarrollo estatal de segundo piso orientado hacia el financiamiento de proyectos productivos–, junto con empresas privadas del sector de construcción y del sistema financiero privado				
Donaciones	Estas pueden provenir de gobiernos o incluso de instituciones financieras supranacionales	x			
Títulos Valores	Proviene de las AFP a partir de 1998, como obligación temporal durante algunos años que finalizaron a mediados de la década de 2000 en el marco de la transformación del Sistema de Ahorros y Pensiones, en tanto el Instituto Salvadoreño del Seguro Social fue vetado para captar las cotizaciones de patrones y trabajadores e incorporarlos en el fondo del FSV. Asimismo participan otras instituciones financieras nacionales y supranacionales en la compra de títulos valores del FSV.	x	x		
Fideicomiso dirigido	El fideicomiso se dirige específicamente para brindar créditos al sector de “ingresos variables”, que implicaría, como se mencionó previamente, el incremento de la demanda solvente y por lo mismo la posibilidad de mayores flujos de capital.	x	x		

\* S: supranacional; N: nacional; R: regional; L: local municipal

\*\* Fue parte del capital semilla que debía ser pagado en un plazo de cinco años

\*\*\* Derogado con la entrada en vigencia de la reforma al Sistema de Ahorro de Pensiones.

\*\*\*\* En el periodo de análisis.

Fuente: elaboración propia

En general, los informes de labores del FSV constatan que la mayoría de sus ingresos provienen ya sea de los pagos de crédito de las personas que acceden a los programas habitacionales del fondo, como de la emisión de títulos valores, aunque también son considerables los créditos que han adquirido con la gran banca transnacionalizada que opera en el país. Las últimas dos fuentes de financiamiento de la política evidencian la consolidación de su proceso de financiarización como dominante y como signo característico del papel que juega la vivienda en el marco de los circuitos de capital, incluyendo la incorporación de los fondos de pensiones administrados por las AFS privadas, fundamentalmente a partir de la eliminación del traslado de cotizaciones patronales y de trabajadores formales hacia la institución a mediados de la década de 1990. Asimismo, por la naturaleza de la movilidad de los capitales financieros en la lógica neoliberal, es dominante la escala supranacional sobre el proceso del financiamiento de la vivienda debido, sobre todo, a la transnacionalización de la banca ocurrida a principios de la primera década del milenio.

## ***2. Producción***

Respecto a la producción de vivienda, como se apuntó previamente, esta se logra a partir de la participación privada de grandes constructoras del país por medio de los financiamientos que se gestionen para este fin. La producción de vivienda tiene un carácter estratificado en cuanto a las tipologías de vivienda y a las clases y grupos sociales a los que se dirige. Así, hay una diversidad de proyectos habitacionales completos que se producen con el apoyo del FSV hacia el sector de la construcción de viviendas y que sería promovida y financiada hacia diferentes clases sociales. Cabe destacar que también existen viviendas producidas a partir de financiamientos vinculados con los procesos de reconstrucción derivados de los desastres naturales que han afectado a diversos sectores y en distintas localizaciones dentro del país. Todos los proyectos que oferta del FSV son producidos industrialmente por el sector privado (con excepción de aquellos asociados a la compra de lotes o a los de mejoramiento, remodelación y mejora), garantizándoles ingresos considerables. Un ejemplo de los proyectos de vivienda de interés social desarrollados son los que se



presentan en la memoria de labores de 2013, como se detalla a continuación en el Tabla 4.7.

Tabla 4.7. Soluciones habitacionales construidas en proyectos habitacionales de interés social

Nombre del Proyecto	Municipio/Departamento	No. de unidades habitacionales
Nuevo Belén	San Miguel, San Miguel	495 viviendas
Santa Lucía	Santa Ana, Santa Ana	948 apartamentos
Procavia	Santa Ana, Santa Ana	416 apartamentos
Los Almendros	San Martín, San Salvador	720 viviendas
Total		2,579 unidades habitacionales

Fuente: memoria de labores del FSV de 2013

Fotografía 4.2. Proyecto Los Almendros\*, San Martín, San Salvador



\* El proyecto Los Almendros es producido y ofertado en conjunto con el FSV

Fuente: izquierda: memoria de labores del FSV de 2013; derecha:

<http://www.transparenciaactiva.gob.sv/gobierno-construye-mas-viviendas-de-interes-social>

Por otra parte, como ejemplo de los proyectos habitacionales promovidos por el FSV en materia de reconstrucción, se presentan los proyectos en el Tabla 4.8, a continuación.

Tabla 4.8. Soluciones habitacionales construidas en proyectos de reconstrucción

Nombre del proyecto	Municipio/Departamento	No. de soluciones habitacionales
La Victoria	Apopa, San Salvador	96 apartamentos
Dos Quebradas	San Vicente, San Vicente	132 viviendas
Antes Nuevo Verapaz (ahora Colonia San José)	Verapaz, San Vicente	224 viviendas
Altos de La Toma	Aguilares, San Salvador	40 viviendas
Total		512 unidades habitacionales

Fuente: memoria de labores del FSV de 2013

Fotografía 4.3. Proyecto Nuevo Verapaz



Fuente: memoria de labores del FSV de 2013

No obstante, como ya se apuntó, existen también otros proyectos habitacionales más allá de los de interés social que son impulsados desde el FSV, como los que se presentan en la fotografía 4.4. Por los proyectos que no son de interés social el FSV llega a dar créditos hasta por US\$125, dólares.

Fotografía 4.4. Proyectos habitacionales impulsados con créditos del FSV



Fuentes: superior izquierda: <http://noticiaselsalvador.com/sv/fondo-social-para-la-vivienda-anuncia-reduccion-de-tasas-de-interes-para-vivienda/>; superior derecha: <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/gobierno-invirtio-mas-de-48-millones-en-vivienda-nueva-en-2016>;

### 3. Intercambio - consumo

En cuanto a la inversión en consumo de la vivienda a partir de los créditos, el FSV también tiene una política de estratificación de los mismos según las clases a partir de los ingresos individuales de quienes solicitan los créditos, y más recientemente, a partir del ingreso conjunto de las familias si es que el crédito es de sumas altas, como el de US\$120,000 dólares. Con la información disponible respecto a la demanda y asignación de los créditos es posible identificar la distribución de créditos para realizar el intercambio-consumo, como se muestra en la Tabla 4.9.

Tabla 4.9. Proporción de número de créditos y proporción de montos de créditos otorgados por el FSV, según rango salarial\* de trabajadores

		Rango salarial en salarios mínimos									
		hasta 1	1 a 2	hasta 2.5	2.5 a 4	2 a 3	3 a 4	1 a 3	1 a 4	más de 4	Total (%)
2001	créditos										
	monto						15	77		8	100
2002	créditos	1.2	48.5			31.4	11.3			7.5	100
	monto										
2003	créditos	5.4	40.1			28.7	12.3			8.3	100
	monto								91.7	8.3	100
2004	créditos	2.0							90.5	7.4	100
	monto										
2005	créditos	1.9							87.8	10.3	100
	monto	1.4							84.0	14.6	100

2006	créditos	4.4							85.4	10.2	100
	monto										
2007	créditos	7.6	45.6			26.3	10.9			9.6	100
	monto										
2008	créditos			65.6	21.1					13.4	100
	monto			50.3	25.6					24.0	100
2009	créditos			60.8	19.9					19.3	100
	monto			39.8	21.6					38.6	100
2010	créditos			57.2	22.2					20.6	100
	monto			37.5	23.7					38.7	100
2011	créditos			65.9	18.6					15.5	100
	monto			16.8	73.3					9.9	100
2012	créditos			68.6	18.6					12.8	100
	monto			54.5	22.2					23.4	100

\* Los rangos salariales han sido colocados de acuerdo a la información disponible en los Informes de Labores oficiales, lo que quiere decir, por ejemplo, que para los años comprendidos entre 2008-2012, no se sabe el porcentaje del crédito colocado en trabajadores con hasta 2.5 salarios mínimos debido a que la información se presenta agregada con esos rangos.

Fuente: elaboración propia con base en información disponible en Informes de labores oficiales de varios años.

Cuando se hace el ejercicio de analizar “las colas” de la distribución de solicitud de créditos para los años comprendidos entre 2002 y 2007 se constata que estos son mayores para los grupos de más de cuatro salarios mínimos respecto a los otorgados hacia trabajadores con hasta un salario mínimo; e incluso, con la información de los años 2002, 2003 y 2007 se identifica que los créditos otorgados en mayor proporción para quienes tienen entre 3 y 4 salarios mínimos respecto los que tienen hasta un salario mínimo. Si este es el comportamiento normal en la política de asignación de créditos, se esperaría que durante todo el periodo analizado la política sea mucho más inaccesible hacia las personas que tienen hasta un salario mínimo, siendo este grupo el más excluido de la política, a pesar de que se impulsen programas de vivienda de interés social. Este es un resultado lógico del manejo con visión empresarial de la institución, a la vez que vuelve a surgir el debate de la exclusión del acceso al crédito para las personas de hasta un salario mínimo y las posibilidades de transferir fondos para créditos a este sector a partir de los intereses que pagan las personas que solicitan los créditos más altos. No obstante, se puede apreciar que desde 2005 y con excepción de 2011, la proporción de créditos hacia el sector de más de cuatro salarios mínimos ha sido mayor al 10%, llegando a representar en algunas ocasiones más de un tercio de los montos de crédito otorgado.

La territorialización de las viviendas promovidas por el FSV también estaría determinada por la lógica de los mercados de suelo, de tal forma que es muy posible que las viviendas de interés social se encuentren en alguna medida más segregada de las centralidades de las ciudades o centros urbanos de mayor importancia en los diferentes territorios. Por el contrario, sería lógico pensar que los créditos para adquisición de vivienda con mayores montos se encuentren en próximos y/o accesibles a las centralidades urbanas en términos de sus equipamientos e infraestructuras. Esto estaría enmarcado en el desarrollo geográfico desigual inherente a la lógica capitalista de producción e intercambio de la mercancía vivienda.

Cabe destacar que el FSV también ha promovido la desigualdad socioespacial, en particular la segregación socioespacial en la escala territorial metropolitana, por medio del apoyo a la producción de viviendas “más atractivas” para “los clientes” que estarían ubicadas en fraccionamientos cerrados y con vigilancia privada; y que contarían con condiciones de calidad mejoradas a la oferta habitual, tales como acabados completos (que muestra una diferenciación en la oferta de la vivienda-mercancía), condiciones topográficas adecuadas (que implicaría que otras ofertas no tienen estas condiciones). Con ello, desde la política se promueve el distanciamiento social a partir de fronteras alrededor de los fraccionamientos que contienen las viviendas-mercancía que entran en circulación mercantil.

Finalmente, la espacialidad en la producción de vivienda asociada a los créditos del FSV es prácticamente a nivel nacional, en tanto su vinculación con la banca privada para otorgar los créditos, como por el accionar de las grandes empresas constructoras que tienen las condiciones para construir en todo el territorio nacional, como se muestra en el Tabla 4.10.

Tabla 4.10. Espacialidad del intercambio de vivienda del FSV

Institución	Espacialidad			
	Supranacional	Nacional	Regional*	Local**
FSV	x	x	x	
Constructoras privadas		x	x	x
Banca privada		x	x	x

\* Desde varios municipios, hasta varios departamentos

\*\* A nivel municipal

Fuente: elaboración propia

#### **4. Las bases ideológicas**

La reducción de personal trabajando en el sector público ha sido una de las directrices orientadoras del programa neoliberal. En este sentido, el FSV redujo el número de empleados en alrededor de un 20% en el periodo de estudio, esto con el discurso de la ineficiencia del aparato estatal. Sobre este mismo punto del trabajo ofrecido por FSV, se destacan también las siguientes citas:

En armonía con la política de modernización y eficiencia del sector público, el número de empleados se redujo [...] contribuyendo para ello las políticas de no contratación de personal [...] y promover el retiro voluntario de profesionales [...] quienes en la actualidad prestan sus servicios profesionales al FSV (FSV, 1994)

... Con el afán de continuar mejorando las condiciones laborales de los empleados, se revisó y aprobó –con vigencia de dos años– el Contrato Colectivo de Trabajo, en donde se regulan las cláusulas que regirán los contratos individuales de trabajo... (FSV, 1992)

En cumplimiento del tiempo de dos años, el contrato colectivo se esfuma: “... recontractación de 293 Empleados, mediante la formalización de nuevos Contratos Individuales de Trabajo” (FSV, 1995).

En vista de lo anterior, hay un claro sesgo hacia la atomización de los trabajadores estatales como parte de la política de contratación del FSV inmersa en la lógica neoliberal.

Asimismo, la venta de los bienes públicos representa uno de los pilares de esta ideología; siendo consecuente el FSV en encaminarse hacia este fin: “nuestra Junta Directiva autorizó la venta [...] del terreno El Guayacán y del Terreno Las Vertientes [...] lo cual nos permite convertir un activo improductivo en uno activo productivo y con mayor grado de liquidez” (FSV, 2009).

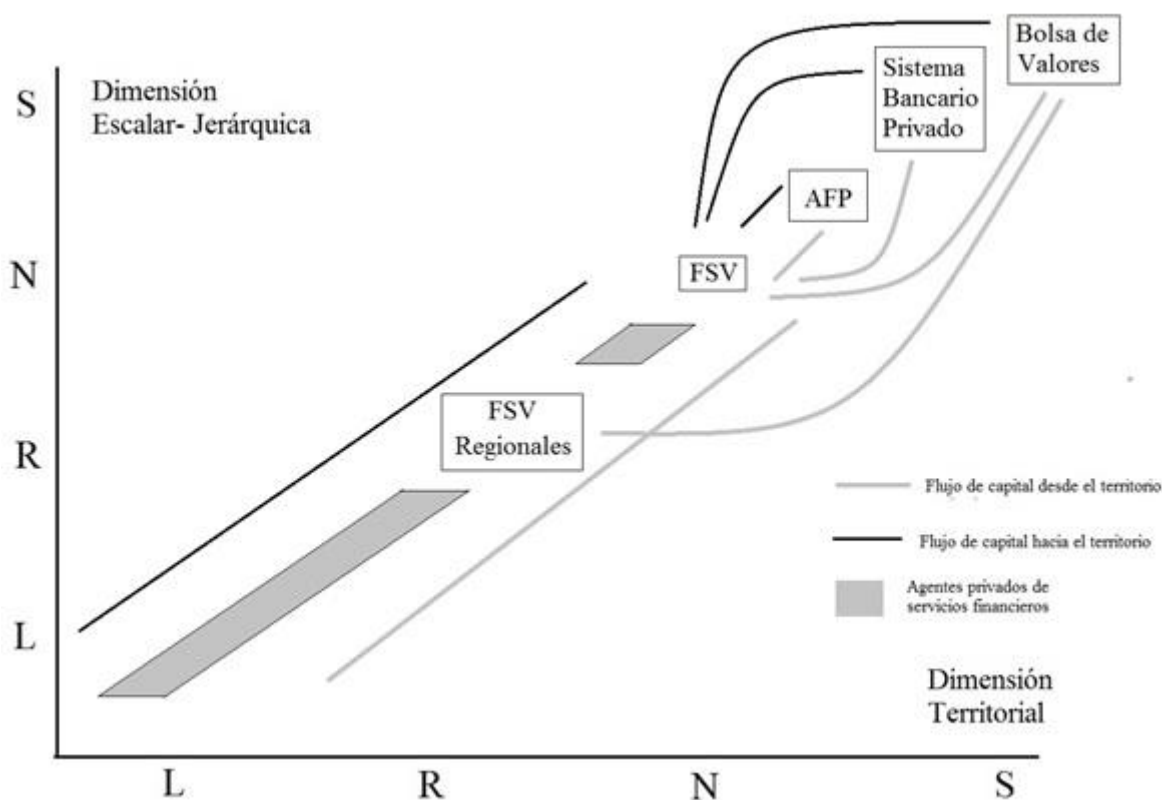
Más recientemente, la visión mercantil de la vivienda, más allá de la atención a problemas del déficit habitacional o del derecho a la vivienda, también puede observarse a partir de las palabras del presidente de la institución:

gracias a la autorización de la Asamblea de Gobernadores y de Junta Directiva se amplió la cobertura a un nuevo sector de la población, que incluye las familias de ingresos medios, mejorando el acceso a financiamiento de créditos de hasta \$ 125 mil, con lo cual, los trabajadores pueden acceder a una vivienda de mayor monto, especialmente al unir sus ingresos familiares” (FSV, 2012).

Y en la misma línea, continúa: “fueron establecidos como programas crediticios permanentes "Vivienda Cercana", con el que se atienden salvadoreños radicados en el exterior” (FSV 2012).

Con lo discutido hasta el momento es posible identificar la institucionalidad del proyecto espacial del estado del FSV con el que se consolida la estrategia espacial del estado sobre la política de vivienda desde esta entidad que, al igual que en el caso de FONAVIPO, incorpora una diversidad de agentes de la sociedad civil.

Figura 4.4. Proyecto y estrategia espacial del Estado del FSV



Fuente: elaboración propia

### 4.3. Consideraciones finales

En términos generales y a pesar de los cambios de gobierno, la vivienda sigue siendo una mercancía y su acceso dependerá de la clase o grupo social a la que se pertenezca, misma que definiría en sus propiedades espaciales en todas sus dimensiones, destacándose sus dimensiones, localización y materiales constructivos.

El análisis de la conformación de los órganos de máxima dirección del FONAVIPO y FSV permite identificar con claridad la vinculación entre sociedad policía y sociedad civil en una entidad tradicionalmente es entendida como exclusivamente de la sociedad política. La participación de la sociedad civil, sobre todo con la representación de sectores empresariales o intelectuales afines a la economía del libre mercado, estaría legitimando la vivienda como una mercancía para la sociedad salvadoreña en su conjunto. Para el caso salvadoreño y dada la concentración de poder político a partir de la incorporación de cuadros institucionales provenientes de ARENA y FUSADES en las instituciones del órgano Ejecutivo o de las autónomas, como es el caso de estas dos instituciones de la política estatal de vivienda, hay que considerar un mayor apuntalamiento de la visión mercantil de la vivienda por medio de la participación del sector privado.

En lo que respecta a la política estatal de vivienda implementada por FONAVIPO, se evidencia que en su gestión participan una diversidad de agentes. Dentro de estas se encuentran instituciones financieras, organizaciones sociales, gobiernos locales, y organismos del Poder Ejecutivo que buscan recursos financieros supranacionales, a los que se agregaría el Poder Judicial, encargado de llevar a cabo el proyecto de parcelación y legalización de viviendas o terrenos en situación de irregularidad a partir de la década de 1990. La gestión, en la dimensión del financiamiento, incorpora fundamentalmente procesos de circulación de capitales que provienen de donaciones, crédito o de fondos estatales que se orientan territorialmente sobre todo a partir de agentes privados con fines de lucro que conforman las Instituciones Autorizadas; así como otros mecanismos como la implementación de fideicomisos donde participa el sector financiero. Dentro de estas se encuentran bancos, lotificadoras y constructoras del sector privado, es decir, vinculados a la generación de reproducción de sus capitales, así como otra diversidad de agentes como cajas de crédito, asociaciones y organizaciones no gubernamentales. Estas instituciones se ubican en diferentes escalas jerárquicas y territoriales y tienen diferentes niveles de poder. Así, se evidencia que en el órgano de máxima dirección de esta institución se encueeran representantes de gremiales, como es la participación de la Cámara Salvadoreña de la Construcción, así como otros agentes privados alrededor del sector vivienda.

En términos del potencial impacto territorial en la producción de desigualdad socioespacial por parte de FONAVIPO, el fomento e implementación de proyectos de



desarrollo urbano y de vivienda progresivo para las clases trabajadoras de bajos ingresos catalogados como asentamientos de interés social, implica las condiciones inacabadas de habitabilidad para estos, es decir, propiedades espaciales precarias. Asimismo, mediante la subasta de inmuebles FONAVIPO transfiere infraestructura perteneciente al Estado (los inmuebles del IVU y de PRONAVIPO) al mejor postor, es decir, a clases sociales cuya capacidad adquisitiva en función de las fracciones de clase les da ventaja para adquirir estas mercancías con respecto al resto de clases trabajadoras. Adicionalmente, esta entidad estatal también contribuye a la rigidez de la desigualdad socioespacial al participar en la implementación de decretos de traspaso y propiedad de tramos ferroviarios y de antiguos derechos de vía.

La gestión de la política estatal de vivienda desarrollada por FONAVIPO incorpora también elementos ideológicos que son relevantes. En primer lugar, identifica su papel como *facilitador* en el proceso de adquisición de vivienda, a la vez que se alinea con al modelo neoliberal al incorpora al sector financiero como fuente de recursos, en lugar de basarse en financiamiento que provenga de actividades productivas. Asimismo, conceptos como el de contribuciones (el subsidio a la vivienda) implican en realidad una transferencia de fondos administrados por el Estado hacia sectores privados de la construcción y el financiamiento de la vivienda. Por otra parte, el énfasis en tenencia en carácter de propiedad privada de los inmuebles por parte de quienes acceden al crédito es condición *sine qua non* para la intervención de la política en el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo; mas no lo son las condiciones de vida materiales de quienes solicitan los créditos.

En lo que respecta al FSV, la documentación disponible también permite observar la participación de diferentes agentes sociales en la gestión e implementación de la política estatal de vivienda. Así, en su órgano máximo de dirección se vislumbra la participación de poderosas entidades y gremiales vinculadas a fracciones de capital de las clases dominantes, como son la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción y la Asociación Nacional de la Empresa Privada; mismas que incorporan a otras entidades que hacen operativa la política. Además de estas, se incorpora la participación de capitales privados en las figuras de la banca privada, empresas de construcción y lotificadoras. Las estrategias de implementación de la política se han enfocado, al igual que en el caso de

FONAVIPO, a la atención de la demanda solvente para adquirir créditos y no en las necesidades de la reproducción de la fuerza de trabajo en relación al territorio. En este sentido, la circulación de la mercancía-vivienda es la que fundamenta la actividad de la política. Por otra parte, la gestión de la política ha incorporado elementos característicos de la gestión neoliberal en general, pues han acatado la tercerización y flexibilización de la fuerza de trabajo, así como la reducción del aparato estatal en tanto número de empleados, por lo menos para el caso del FSV. Asimismo, en la búsqueda de recursos, la política ha sido enfática en privilegiar la financiarización de la vivienda a partir de su incursión en la venta de títulos valores en la Bolsa de Valores; a la vez que ha profesionalizado a sus cuadros burócratas en aspectos bursátiles. Un elemento más que vincula la gestión de la política con el sistema privado financiero es la articulación entre estos agentes en la calificación de quiénes pueden o no acceder a los créditos relacionados a la vivienda.

En lo que respecta a la dimensión territorial y la producción de desigualdad socioespacial, el FSV también ha contribuido a la segregación socioespacial de forma directa al promocionar la venta de vivienda-mercancía localizada en fragmentaciones cerradas y con vigilancia. Por otra parte y en el marco del desarrollo geográfico desigual, se podría esperar una doble lógica en la territorialización de los financiamientos de esta institución, concentrado la inversión asociada a vivienda “de interés social” en la periferia, además de consistir en viviendas de tamaños más reducidos; y vivienda mejor localizada (más próxima a la centralidad de la metrópolis) para clases sociales con mayores ingresos económicos

Por otra parte, el carácter ideologizado de la política estatal de vivienda impulsada por el FSV en este periodo ha implicado la transformación del carácter previsional basado en la solidaridad de trabajadores y sector patronal por otro dirigido a individuos atomizados a partir de sus propios ahorros y por intermediación de las Administradoras de Fondos de Pensiones. Asimismo, el enfoque de gestión neoliberal se muestra en la eliminación del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, evidenciando que la lógica predominante es la de que el mercado distribuye de forma eficiente y eficaz la reproducción de la fuerza de trabajo. Asimismo, se ha privilegiado el carácter individual como mecanismo único de acceso a la vivienda, con la excepción de

financiamientos que consideran ingresos familiares con la finalidad de movilizar la vivienda-mercancía.

Finalmente, es destacable el hecho de que la política estatal de vivienda en El Salvador, a pesar de tratarse de un país pequeño con una metrópoli comparativamente mucho menos grande que ciudades como Santiago de Chile, Ciudad de México y Londres, comparte rasgos comunes respecto a las de estas ciudades estudiadas por Imilan, Olivera y Beswick (2016), por lo menos en lo que respecta a la tendencia a la propietarización, al acceso diferenciado de vivienda según la clase social y la focalización complementada con subsidios, así como a modelos de financiamiento mixto que enfatizan la participación de la banca privada.

## **CAPÍTULO V**

**Desigualdad territorial, territorialización de la política estatal de vivienda y reproducción de la división social del espacio residencial, 1989 - 2014**

## **Introducción**

El objetivo del capítulo es dar cuenta de la participación de las dos principales instituciones estatales de la política estatal de vivienda –el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) y el Fondo Social para la Vivienda (FSV)– en la producción de desigualdad socioespacial, fundamentalmente desde el concepto de división social del espacio residencial en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS). Para ello se ha realizado un análisis de corte estructural en tanto se identifican aspectos que dan cuenta de la desigualdad territorial y de la división social del espacio residencial en este territorio.

La primera parte del capítulo aborda las condiciones de la desigualdad territorial socialmente producida a partir de la descripción general de la estructura metropolitana en tanto en su configuración como sistema de ciudades y el proceso de expansión de la urbe. Asimismo se analizan diversos indicadores que permiten identificar la heterogeneidad de las unidades administrativas que integran al AMSS, tales como el Índice de Desarrollo Humano, la dotación o cobertura de servicios básicos, las condiciones del tejido urbano, densidad poblacional, precios de suelo y espacio público; con lo que se constata la existencia de una centralidad metropolitana con las mejores condiciones de habitabilidad y para la reproducción de la fuerza de trabajo localizada en el sur-poniente de la metrópolis y que se va degradando primero hacia una zona central y posteriormente hacia un arco periférico que va desde el norte hacia el sur-oriente. La segunda sección de esta parte identifica el déficit habitacional cualitativo en los municipios de la metrópolis. La tercera sección da cuenta de las condiciones generales de la división social del espacio residencial a partir de la composición y relación entre de la estructura de clases en la metrópolis, la desigualdad de precios y localización del suelo urbano y de la vivienda, en la que se identifica la relación entre la estructura de clases en el territorio y los precios de vivienda.

La segunda parte del capítulo se refiere a la territorialización de la política estatal de vivienda del Fondo Social de Vivienda Popular (FONAVIPO) y el Fondo Social para la Vivienda (FSV) y su participación en la producción y reproducción de la división social del espacio residencial. Para ello se hace un análisis de las intervenciones de la política estatal de vivienda a partir de la distribución de los créditos de ambas instituciones en los territorios municipales que conforman la metrópolis y se identifica la relación de la localización de estos financiamientos a la luz de la desigualdad territorial y de la división

social del espacio residencial. Para cada caso se han analizado las diferentes líneas de crédito: remodelación, ampliación y/o mejora (RAM), la compra o adquisición de lotes, la compra de vivienda y finalmente los créditos para la construcción.

El capítulo concluye con el abordaje de las diferencias sustantivas que ambas instituciones tienen sobre la producción social del espacio residencial a partir de su intervención en acciones o producción de vivienda.

### **5.1.La condición de la desigualdad territorial socialmente producida en el AMSS, 1989 - 2014**

El Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), conformada por sus 14 municipios (mapa 1), posee una superficie total de 175.28 km<sup>2</sup>, equivalentes al 2.8% del territorio nacional, siendo el centro direccional nacional en términos económicos, financieros, productivos, institucional, social y cultural; albergando al 27.3% de la población salvadoreña (OPAMSS, 2016: 35) y concentrando el 70% de la inversión pública y privada a nivel nacional (IPGARAMSS, 2011; referido por Guerrero, Montes, Parada y Umaña, 2011). Dicha concentración puede evidenciarse, por ejemplo, con la asignación presupuestaria para la infraestructura vial, alcantarillado y agua potable, telefonía, electricidad y recolección de residuos sólidos que, para el año 1993, constituyeron el 45.2% del gasto nacional en infraestructura en el AMSS, con US\$ 40.7 millones de los US \$90.2 destinados a este fin a nivel nacional (VMVDU, 1996).

La capital del país, el municipio de San Salvador, se encuentra en esta área metropolitana. El proceso de crecimiento de esta metrópolis se ha desarrollado desde mediados del siglo XX, a partir de la articulación entre la modernización estatal y los modelos de acumulación capitalista implementados, como se evidenció en el segundo capítulo. Durante el periodo de análisis (1989-2014) su expansión ha sido notoria, creciendo de 95.83 km<sup>2</sup> en 1995 a 170.4 km<sup>2</sup> en 2014 (OPAMSS, 2016), lo que representa un incremento del 77.81% de su tamaño respecto a 1995 como se aprecia en la figura 1, donde además se hace evidente que el crecimiento de la urbe ha sido más intenso hacia el oriente y el norte.

Mapa 5.1: Área Metropolitana de San Salvador

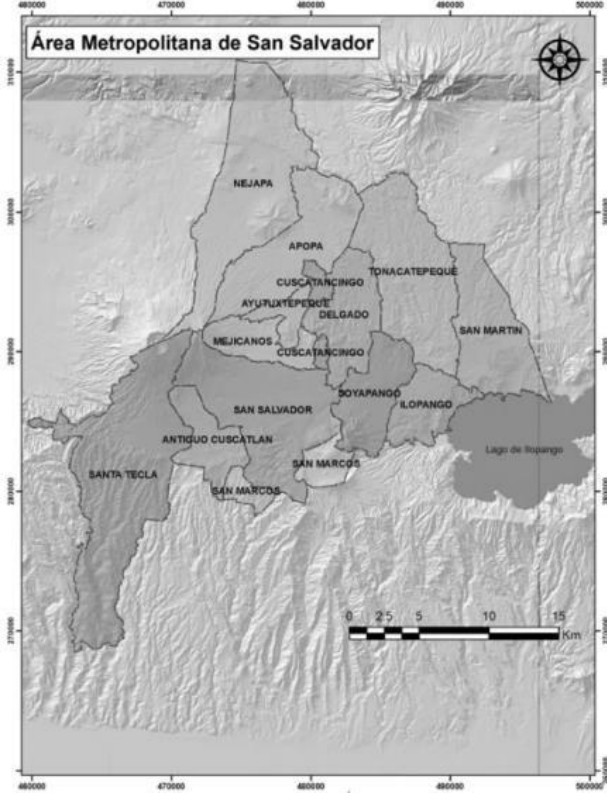
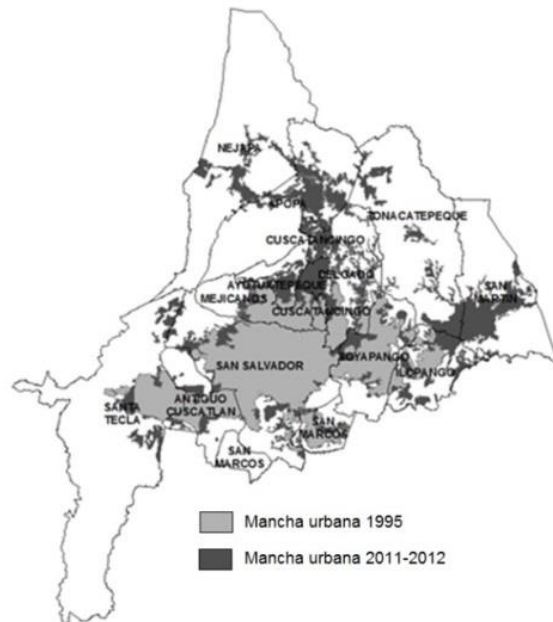


Figura 5.1. Crecimiento de la mancha urbana 1995 y 2011-2012

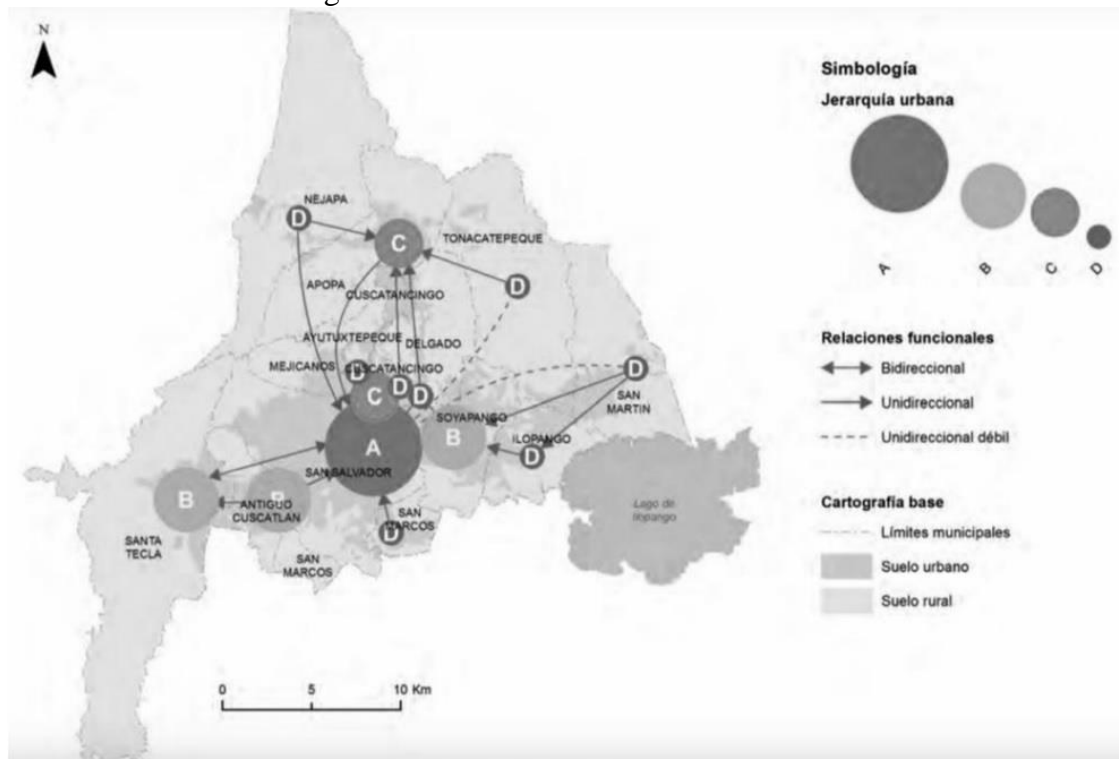


Fuentes: mapa 5.1: sitio web OPAMSS; Figura 5.1: elaboración propia con base en información proporcionada por Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS).

Diversos estudios dan cuenta de la consolidación de un corredor de usos mixtos (comercial, industrial y de servicios) de alta movilidad y actividad económica que se ha consolidado en dirección oriente-occidente y abarca desde el municipio de Santa Tecla al sur-poniente hasta Ilopango al sur-oriente. Desde inicios de la década de 1990 el AMSS presentaba una estructura económica y espacial en la que los municipios de Antiquo Cuscatlán y San Salvador constituían un polo mixto de usos de suelo, junto a otro polo principalmente industrial en Ilopango; mientras que Soyapango y Santa Tecla serían extensiones crecientes que conectaban de oriente a occidente los municipios metropolitanos, próximos al establecimiento de un corredor central (SACDEL, 2008). Dicho corredor o eje se ha consolidado después de más de dos décadas manteniendo a San Salvador como ciudad concéntrica, mientras que Antiquo Cuscatlán e Ilopango han sido desplazados en la jerarquía de ciudades por los municipios de Santa Tecla y Soyapango. En la expansión metropolitana hacia el norte, el municipio de Apopa se conformaría como una

ciudad de tercer nivel dentro de la jerarquía urbana, siendo funcional en alguna medida de las actividades al norte de la metrópolis (OPAMSS, 2016, pág. 23), como se muestra en la figura 5.2.

Figura 5.2. Sistema de ciudades del AMSS



Fuente: (OPAMSS, Esquema director, área metropolitana de San Salvador, 2016)

En este sentido, lo que subyace a esta configuración metropolitana es la lógica del desarrollo geográfico desigual que, en el marco de un Estado Ampliado funcional a la reproducción y acumulación capitalista, ha privilegiado inversiones desde la sociedad política y la sociedad civil en porciones de los territorios municipales que conforman este eje en el sur de la metrópolis, pues en él se encuentran las principales industrias y actividades comerciales y de servicios, que pertenecen sobre todo a entidades privadas de la que requieren de la producción de espacios como infraestructuras y equipamientos funcionales para el desarrollo de la actividad económica. En efecto, la inversión privada orientada a la construcción de edificios industriales y de uso comercial y de servicios ha sido acompañada por la dotación de infraestructuras y de servicios necesarios para la acumulación capitalista en este eje de usos mixtos. Esta inversión llevada a cabo fundamentalmente desde la sociedad política a partir de las diversas instituciones que hacen



posible la producción de suelo urbano (en general) y la producción de espacios urbanos propicios a las actividades económicas (en particular) es funcional a la reproducción y acumulación de capital, sobre todo para los agentes de la sociedad civil que forman parte de las clases económicamente dominantes y con capacidad de influencia sobre la sociedad política para orientar las inversiones públicas en función de sus propios intereses. Con ello, se advierte el planteamiento de Smith (2006a), que establece que el capital “se concentra y centraliza no sólo en los bolsillos de algunos por encima de otros, sino también en los lugares de algunos a expensas de los de otros”.

Sin embargo, estas infraestructuras funcionales a la actividad económica (en tanto infraestructuras y servicios) se presentan precisamente bajo la forma de un corredor de usos mixtos y funcional a la reproducción y acumulación de capital que recorre desde el sur-orientado hacia el sur-poniente, es decir, en porciones delimitadas de los territorios que forman parte de los municipios y no en la totalidad de estos. Algunos de estos municipios tendrán dotaciones de infraestructuras desiguales internamente, siendo más o menos adecuadas para la reproducción de la fuerza de trabajo, dando origen a la desigualdad territorial en la escala metropolitana.

### **5.1.1. Indicadores sociales y territoriales**

La lógica de crecimiento de la metrópolis ha seguido la tendencia de las décadas anteriores en el sentido de ir consolidando como centralidad metropolitana la zona sur-poniente – conformada por los municipios de Santa Tecla, Antiguo Cuscatlán y la parte sur-poniente de San Salvador, que parecen conformar el vértice de un abanico cuyo arco se abre de norte a oriente–. Dicha tendencia tendría sus orígenes, según Baires (2006), desde el periodo comprendido entre 1950 y 1970 cuando las clases dominantes y sectores más acomodados fueron desplazándose progresivamente desde el centro de San Salvador hacia el occidente de la metrópolis, acompañados de la oferta cultural y de servicios urbanos. Diversos indicadores sociales dan cuenta de que estos concentran las mejores condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo, aunque también las mejores condiciones para la actividad económica.

Un primer índice que evidencia las diferencias en las condiciones de vida (o del desarrollo) de los habitantes de este vértice en el AMSS es el Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>153</sup>, como se muestra en la tabla 5.1, que lleva a intuir posibles diferencias existentes en el resto de territorios municipales, de tal forma que se podría esperar algo similar a un gradiente en las situaciones sociales y territoriales que partiría de las mejores condiciones en los municipios del vértice y se iría degradando hacia el centro y posteriormente a la periferia de la urbe, como se muestra en la Figura 5.3.

Tabla 5.1. Índice de Desarrollo Humano para los municipios del AMSS en 2007

Municipio	Posición de municipio respecto al IDH 2007*	Valor del IDH
Antiguo Cuscatlán	1	0.878
Santa Tecla	2	0.835
San Salvador	3	0.829
Mejicanos	4	0.826
Ayutuxtepeque	5	0.808
Soyapango	6	0.807
Ilopango	8	0.793
Cuscatancingo	9	0.789
San Marcos	12	0.778
Ciudad Delgado	14	0.770
Apopa	15	0.767
San Martín	25	0.748
Tonacatepeque	32	0.740
Nejapa	110	0.688

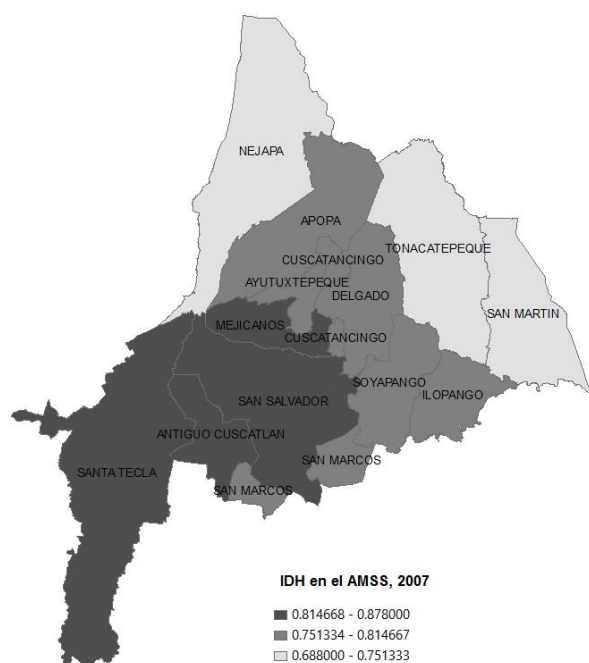
\* (Pleitez, y otros, 2009). Almanaque 262. Estado del desarrollo humano en los municipios de El Salvador 2009.

Al analizar las condiciones del territorio en los municipios a través del tiempo a partir de la dotación o acceso a servicios se revela una desigualdad socioespacial que, si bien admite cambios, permanece manteniendo distancias en el tiempo entre las condiciones de los municipios dando cuenta de la estructura de la desigualdad territorial del AMSS. Así,

<sup>153</sup> Si bien es cierto este índice no muestra aspectos específicos de la desigualdad social y territorial en términos del espacio material socialmente producido, entre otras críticas, es una medida sintética de las condiciones de salud, educación y riqueza de la población en una unidad territorial determinada. En este sentido no resulta descabellado plantear hipotéticamente que sus valores estarían vinculados a condiciones materiales desiguales en lo económico y social, entre otras, al interior de los diversos territorios en los que se realice la estimación de este indicador.

la tabla 5.2 identifica la permanencia de desigualdad estructural entre los municipios a partir de los indicadores de acceso o dotación de alumbrado eléctrico, agua, recolección de desechos y drenaje, así como los cambios en el tiempo de estos indicadores.

Figura 5.3. Índice de Desarrollo Humano en el AMSS en 2007.



Fuente: elaboración propia con base en (Pleitez, et al., 2009)

Tabla 5.2. Varios indicadores sobre porcentaje de cobertura de servicios en municipios del AMSS, 1992-2007\*.

Municipio	Alumbrado		Agua		Desechos		Drenaje	
	1992	2007	1992	2007	1992	2007	1992	2007
Antigua Cuscatlán	97.9	98.9	86.9	96.5	88.8	95.2	91.1	94.6
Santa Tecla	89.9	97.1	70.9	92.3	61.8	89.8	82.2	90.9
San Salvador	97.4	98.7	70.6	98.4	78.0	96.4	81.6	96.8
Mejicanos	96.4	98.2	73.4	96.3	56.1	95.3	76.5	92.6
Ayutuxtepeque	84.1	96.7	57.3	93.7	54.3	80.4	52.5	81.7
Soyapango	96.8	98.5	74.0	97.5	48.8	91.7	85.4	94.7
Ilopango	92.8	97.9	63.4	94.8	57.7	91.3	71.2	90.5
Cuscatancingo	94.7	98.0	51.0	93.3	50.1	94.2	55.8	90.0
San Marcos	91.8	97.5	49.0	88.1	65.8	93.6	50.2	81.9
Ciudad Delgado	90.6	96.2	45.0	89.1	43.1	71.0	52.6	71.0
Apopa	89.4	94.8	62.5	90.0	62.5	76.0	70.9	86.9
San Martín	81.0	94.6	28.5	77.0	17.0	67.3	33.1	62.1
Tonalcatepeque	nd	94.8	nd	83.9	nd	82.1	nd	82.0
Nejapa	50.5	89.3	11.0	50.2	12.0	45.3	6.7	39.7

Fuentes: elaboración propia. \*Indicadores de 1992: Baires (2006), basada en Cuervo (1996; 2007); indicadores 2007: (Pleitez, y otros, 2009).

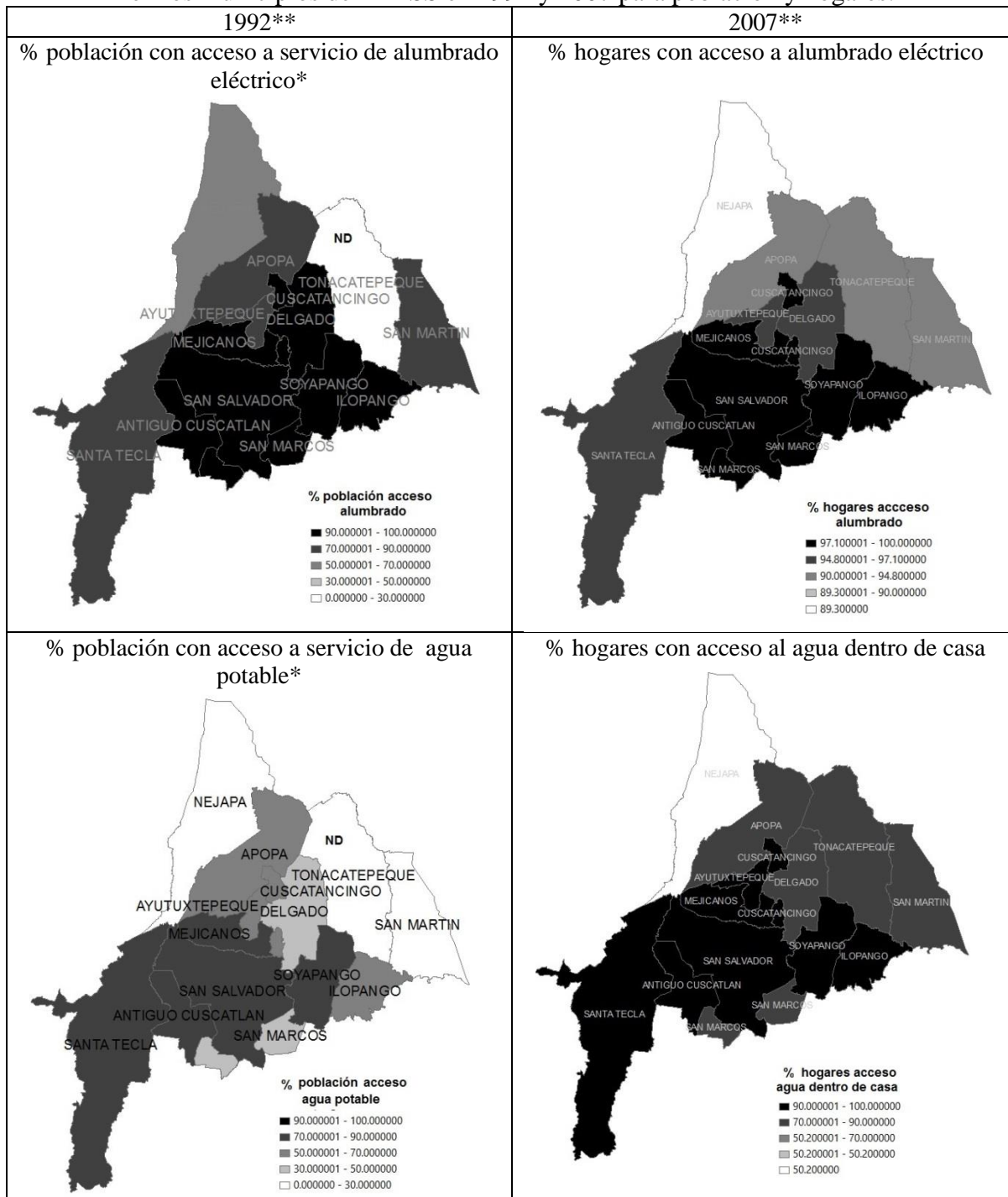
Gráficamente, con la ayuda de la figura 5.4, se puede constatar que, en términos generales, existe esta desigualdad territorial en el AMSS y que en efecto es estructural de tal forma que los municipios del vértice y, en alguna medida aquellos ubicados en el eje sur que va del oriente hacia el occidente, mantienen condiciones más favorables para la reproducción de la fuerza de trabajo que habita en su interior en tanto en el resto de municipios las condiciones serían más desfavorables, sobre todo en los municipios del arco periférico. Al comparar esta información con la expansión de la metrópolis contenido en la figura 1, se puede constatar que en estos municipios del arco son menos satisfactorias las condiciones de vida.

Otro indicador que da cuenta de la desigualdad social estructural en la metrópolis es el tejido urbano al interior de los territorios municipales y de la relación que existe entre el continuo y el discontinuo histórica y socialmente producido en su interior a partir de los procesos de poblamiento de la metrópolis. De acuerdo con los documentos de *Zonificación Ambiental y Usos de Suelo* del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos naturales, el tejido urbano continuo están conformado por “zonas que cuentan con infraestructuras y servicios de vialidad, alumbrado, abastecimiento de aguas, evacuación de agua lluvia y saneamiento con características suficientes para servir al conjunto de la zona”; mientras que el tejido urbano discontinuo está constituido por “zonas urbanas que cuentan con edificaciones, pero que no disponen de todas las infraestructuras y servicios necesarios”, dentro de los que se encuentran “asentamientos urbanos aislados y áreas aledañas a los cascos urbanos de los municipios periféricos” (MARN, 2013). Los indicadores sobre el tejido urbano para los municipios del AMSS se presentan en la tabla 5.3.

Gráficamente la figura 5.4 evidencia que son municipios en el núcleo del eje occidente-oriente los que poseen mejores condiciones de infraestructuras y servicios a partir de la definición de tejido urbano continuo y discontinuo, dando sentido al hecho de que el municipio de Santa Tecla en algunos indicadores de abastecimiento o dotación de servicios mostrados en la figura 5.4 tiene algunas características similares a otros municipios centrales fuera del vértice; aspecto que podría significar que existen

asentamientos urbanos aislados en su interior, o bien, daría cuenta de la expansión desarticulada respecto al casco urbano del municipio.

Figura 5.4. Diversos indicadores sobre dotación de servicios en los municipios del AMSS en 1992 y 2007 para población y hogares.

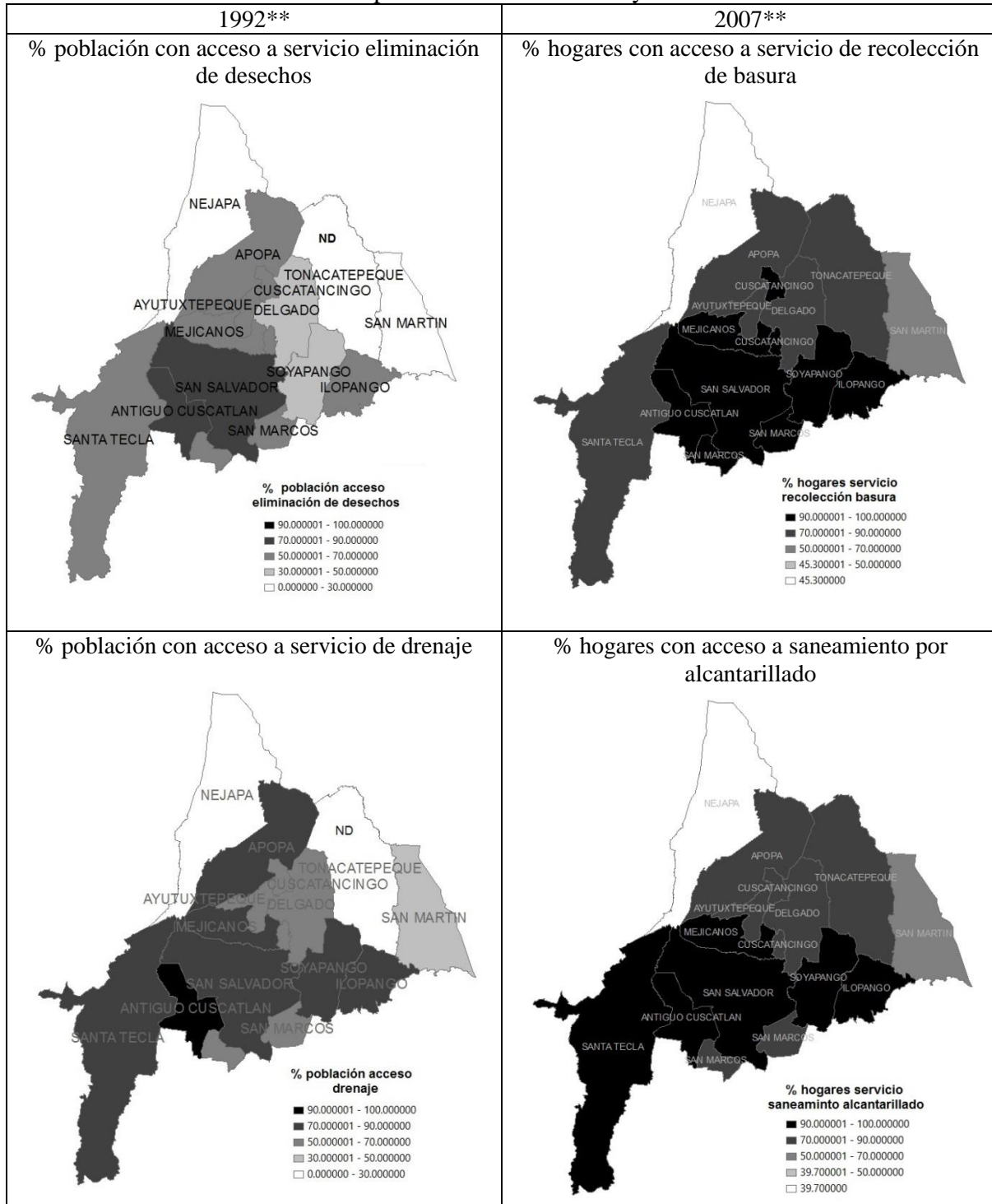


\* Tonacatepeque no tiene datos para 1992.

\*\* Aunque las unidades de análisis sean diferentes para ambos años (población y hogares) a partir de las fuentes utilizadas para ambos años, se evidencia condiciones de mayor precariedad para los municipios que conforman el arco periférico del AMSS.

Fuente: elaboración propia. Para información de 1992: Baires, 2006, tomado de Cuervo, 1996; para 2007: (Pleitez, y otros, 2009).

Figura 5.4 (continuación). Diversos indicadores sobre dotación de servicios en los municipios del AMSS en 1992 y 2007



\*Tonacatepeque no tiene datos para 1992.

\*\* Aunque las unidades de análisis sean diferentes para ambos años (población y hogares) a partir de las fuentes utilizadas para ambos años, se evidencia condiciones de mayor precariedad para los municipios que conforman el arco periférico del AMSS.

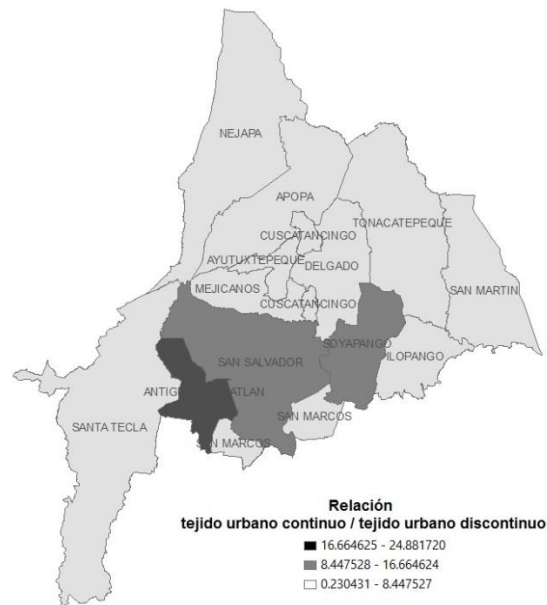
Fuente: elaboración propia. Para información de 1992: Baires, 2006, tomado de Cuervo, 1996; para 2007: (Pleitez, y otros, 2009).

Tabla 5.3. El Tejido Urbano en el AMSS, 2012.

Municipio	Tejido Urbano Continuo km <sup>2</sup>	Tejido Urbano Discontinuo km <sup>2</sup>	Total del Tejido Urbano km <sup>2</sup>	Relación: tejido urbano continuo / tejido urbano discontinuo
Antiguo Cuscatlán	7.6362	0.3069	7.9431	24.88
Apopa	8.876	2.645	11.521	3.36
Ayutuxtepeque	1.4078	1.9948	3.4026	0.71
Ciudad Delgado	3.665	9.3102	12.9752	0.39
Cuscatancingo	2.8281	0.586	3.4141	4.83
Ilopango	6.57	2.5891	9.1591	2.54
Mejicanos	7.9409	1.8097	9.7506	4.39
Nejapa	1.7165	7.4491	9.1656	0.23
San Marcos	4.2301	0.6178	4.8479	6.85
San Martín	6.3762	3.1342	9.5104	2.03
San Salvador	40.9886	4.5063	45.4949	9.10
Santa Tecla	12.246	3.8752	16.1212	3.16
Soyapango	12.5301	1.4679	13.998	8.54
Tonacatepeque	4.5758	4.3235	8.8993	1.06

Fuente: elaboración propia con base en datos del MARN, 2013

Figura 5.5. Relación entre tejido urbano continuo y tejido urbano discontinuo en municipios que conforman el AMSS, 2012.



Fuente: elaboración propia con base en datos del MARN, 2013: documentos de Zonificación Ambiental y Usos de Suelo de la Subregión Metropolitana de San Salvador (SRMSS), Atlas municipales de cada uno de los 14 municipios del AMSS

Siguiendo con el análisis de la densidad poblacional y considerando la población de los municipios en el año 2012 sobre el tejido urbano (continuo y discontinuo) es posible tener una noción más precisa de la población por metro cuadrado en zonas urbanizadas dentro de los distintos territorios municipales (densidad poblacional neta), superando el dato de densidad poblacional que se reproduce desde las estadísticas oficiales que considera toda el área del municipio (densidad poblacional bruta que incluye, por ejemplo, la superficies total de la unidad de análisis, incluyendo el área de bosques, zonas de cultivo, zonas de vegetación, entre otras) y no el tejido urbano en el que sus pobladores habitan, como se muestra en la tabla 5.4. Con ello se evidencia que los municipios con mayor densidad habitacional en tejido urbano se encuentran localizados tanto en la zona central de la metrópolis y en parte de los municipios periféricos; siendo los que contienen mayor cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado el municipio central de Cuscatancingo y el municipio de Soyapango que pertenece al eje oriente-occidente. Asimismo se evidencia que los municipios menos poblados son los del vértice sur-poniente, así como los municipios más periféricos de Nejapa y San Martín. Cabe destacar que sobre los primeros existe una normativa de densidad habitacional que regula esta situación, asegurando mayor espacio



para las clases y grupos dominantes. Sobre los periféricos, es esta misma normativa junto con el tamaño de su superficie lo que podría estar dando este resultado. Gráficamente esto se visualiza en la figura 5.5.

Un indicador adicional que da cuenta de la estructura desigual de la metrópolis corresponde al análisis del precio del suelo. Como se aprecia en la figura 5.7, el precio del suelo es mayor en el municipio de San Salvador y en los otros dos municipios del vértice. Si bien la información no es la más actualizada, no deja de tener relevancia el hecho de que concuerda con otros indicadores respecto a las condiciones desiguales del AMSS y de su comportamiento en forma de gradiente decreciente de las condiciones de vida a medida que nos alejamos de estos municipios que son la centralidad de la ciudad. El precio del suelo también decrece en la misma dirección.

Tabla 5.4. Densidad poblacional de los municipios del AMSS de acuerdo al tejido urbano

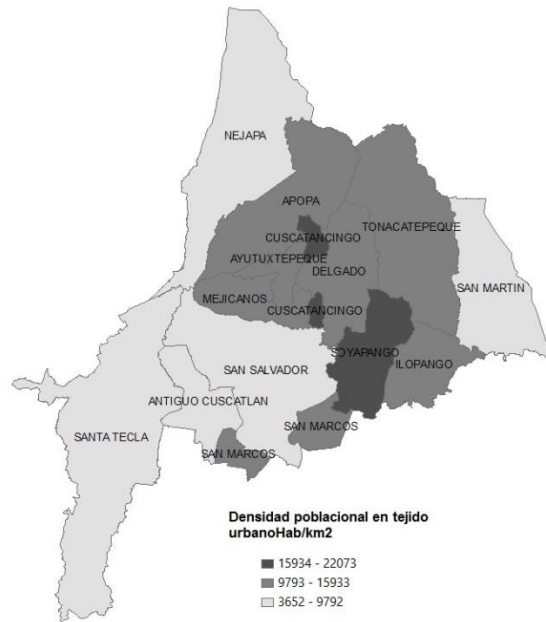
Municipio	Población 2012	Superficie municipal* km <sup>2</sup>	Densidad poblacional oficial (bruta)* Hab/km <sup>2</sup>	Superficie total del Tejido Urbano* km <sup>2</sup>	Densidad poblacional neta en tejido urbano Hab/ km <sup>2</sup>
Antiguo Cuscatlán	35,000	19.41	1803	7.9431	4,406
Apopa	146,033	51.84	2817	11.521	12,675
Ayutuxtepeque	35,937	8.41	4273	3.4026	10,561
Ciudad Delgado	138,998	33.40	4162	12.9752	10,712
Cuscatancingo	75,362	5.40	13956	3.4141	22,073
Ilopango	112,589	34.63	3251	9.1591	12,292
Mejicanos	152,973	22.12	6916	9.7506	15,688
Nejapa	33,478	83.36	402	9.1656	3,652
San Marcos	65,107	14.71	4426	4.8479	13,429
San Martín	82,774	55.84	1482	9.5104	8,703
San Salvador	344,992	72.25	4775	45.4949	7,583
Santa Tecla	133,601	112.20	1191	16.1212	8,287
Soyapango	274,851	29.72	9248	13.998	19,635
Tonacatepeque	107,703	107.703	1594	8.8993	12,102

\* EHPM 2012

\*\* Tejido urbano continuo más tejido urbano discontinuo

Fuente: elaboración propia con base en datos del MARN, 2013; y población con base a EHPM 2012.

Figura 5.6. Densidad poblacional neta en tejido urbano de los municipios del AMSS, 2012



Fuente: elaboración propia con base en datos del MARN, 2013; y población con base a EHPM 2012.

Figura 5.7. Precios de suelo en el AMSS por vara cuadrada\* en US\$ para el primer quinquenio de 1990



\* Una vara cuadrada equivale a 0,7396 metros cuadrados.  
Fuente: SACDEL (2008), tomado de sitio web de OPAMS

Otro indicador sobre la desigualdad territorial estructural que se presenta en el AMSS tiene que ver con los espacios públicos. La Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) define el Espacio Público Tradicional como “espacios libres geoméricamente organizados, intervenidos y visualmente definidos dentro de la estructura de una ciudad o asentamiento. En ocasiones son elementos naturales configurados de forma tal, que predomina su valor ecológico”, y agrega que dentro de estos espacios pueden encontrarse plazas y zonas verdes que podrían ser públicas, semi-públicas o incluso privadas (OPAMSS, 2016). En este sentido, de acuerdo con OPAMSS, ninguno de los municipios metropolitanos cumplen con el estándar internacional de por lo menos 10 m<sup>2</sup> de espacios públicos tradicionales por habitante en los distintos territorios, sin embargo, a pesar de esto, también hay una notable desigualdad territorial a partir de este indicador, mostrando nuevamente que son los municipios del vértice del AMSS los que cuentan con más espacio público que el resto de los municipios. Por otra parte, resalta el hecho de que son los cuatro municipios centrales los que poseen menores superficies de espacio público y alta densidad poblacional; mientras que los municipios periféricos están dotados con niveles relativamente intermedios, aunque siempre de forma insuficiente y menor que los del vértice. Al respecto, se debe destacar la importancia de las instituciones de la sociedad política (en sentido restringido) en la provisión de dichos espacios que es evidentemente insuficiente en todo el territorio metropolitano, pero sobre todo en los municipios de la zona central.

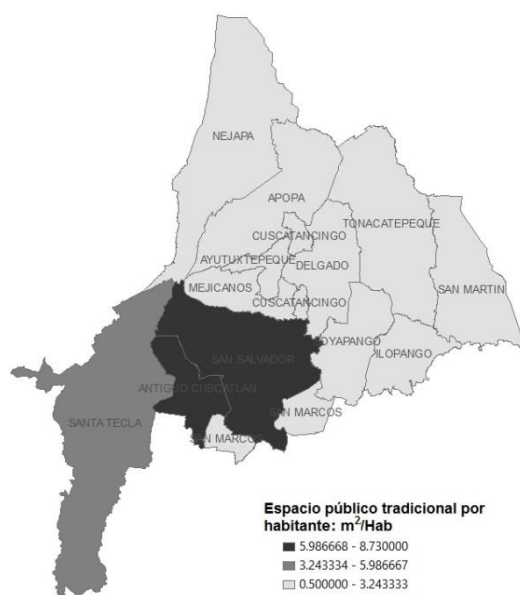
Tabla 5.5. Metros cuadrados de espacio público tradicional por Habitante

Municipio	Habitantes (2015)*	m <sup>2</sup> /Hab
San Salvador	273,837	8.73
Antiguo Cuscatlán	41,151	7.51
Santa Tecla	136,791	3.95
Soyapango	276,413	3.12
San Martín	95,308	3.11
Apopa	168,558	2.02
Ilopango	125,684	1.80
Nejapa	32,715	1.50
San Marcos	70,344	1.10
Tonacatepeque	127,985	0.70
Mejicanos	145,562	0.67
Cuscatancingo	79,775	0.55
Ciudad Delgado	128,011	0.54
Ayutuxtepeque	44,475	0.50

\* Basado en proyecciones poblacionales de DIGESTYC, 2005  
Fuente: OPAMSS (2016)

Gráficamente la situación con respecto al espacio público se presenta en la figura 5.8.

Figura 5.8. Espacio público tradicional por habitante (m<sup>2</sup>/Hab) en los municipios del AMSS, 2016



Fuente: elaboración propia con base en información de OPAMSS (2016)

Hasta el momento se han presentado algunos indicadores que dan cuenta de la desigualdad territorial asociados al IDH, acceso o cobertura de servicios, tejido urbano, densidad poblacional, precio del suelo urbano y espacio público. Todo ello está asociado a

las dinámicas de producción social del espacio que, bajo la lógica inherente al capitalismo del desarrollo geográfico desigual, han privilegiado la localización de recursos económicos en el vértice sur-poniente de la metrópolis y en el eje ubicado al sur de la metrópolis. Dese luego esta producción de espacios desiguales incorpora a una gran diversidad de agentes de la sociedad política y la sociedad civil, sin embargo, en cuanto a la producción de suelo urbano y su funcionalidad para la reproducción de la fuerza de trabajo y para la reproducción y acumulación de capital son fundamentales, por un lado, las entidades de la sociedad política en tanto responsables del suministro de los principales servicios, dotación de equipamiento y de la producción de infraestructuras; y por el otro, los agentes de la sociedad civil conformados en los sectores empresariales de la construcción que se vinculan con otros sectores productivos, así como del comercio y los servicios privados. En vista de esto, las condiciones de desigualdad territorial presentadas son el resultado, sobre todo aunque no exclusivamente, de la relación y accionar de la sociedad política y sociedad civil que privilegia la inversión desigual en ciertos territorios o porciones de los mismos y que al mismo tiempo excluye de inyección de recursos económicos e inversión de capital en otros municipios.

### **5.1.2. El déficit habitacional**

Como se ha visto en el capítulo anterior (Capítulo IV), el cambio de modelo de acumulación basado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones y en la agroexportación a otro caracterizado por la intensificación de la inserción nacional a la globalización y la implementación del modelo neoliberal en El Salvador también ha trastocado el proceso de producción social del espacio. En el periodo histórico comprendido entre 1989 y 2014 el Estado cambió su estrategia en la producción de vivienda a partir de políticas orientadas a la regularización de la tenencia (Baires, 2006), reducción los estándares urbanísticos y legitimación de la urbanización progresiva (Ferrufino C. , 2013), cambiando su rol a facilitador de los procesos alrededor de la vivienda privilegiando la participación de los sectores privados subcontratados para la producción y el intercambio, entre otros aspectos analizados. La política orientada hacia las clases trabajadoras de bajos ingresos y populares, además del registro y la regularización de los inmuebles, fue produciendo vivienda localizada en municipios periféricos de la

metrópolis. Asimismo, durante todo el periodo de análisis han quedado legitimadas las desiguales densidades habitacionales producidas históricamente que perjudican a los municipios periféricos y privilegian a los municipios de la centralidad metropolitana (Peña Herrera, 2001).

Bajo este panorama, Harth et al. (2013) consideran que las cifras de déficit habitacional han ido disminuyendo paulatinamente debido al financiamiento para la adquisición de vivienda gracias a la política estatal de vivienda, a lo que debe agregarse la producción de suelo alrededor de las urbes que realizan empresas lotificadoras, así como por la legalización de terrenos por parte del ILP y por programas habitacionales de vivienda de diversas organizaciones no gubernamentales, en un marco en que la autoconstrucción es utilizada para dos tercios del parque habitacional. Los autores acotan que, oficialmente en 2009, el déficit habitacional cuantitativo era del 4% y el cualitativo del 29% respecto al parque habitacional nacional (Harth, 2013).

Para tener una noción de las condiciones en las que se realiza parte de la reproducción de la fuerza de trabajo se puede hacer una revisión del déficit habitacional cualitativo y el cuantitativo de la vivienda, a lo que se debe añadir la desigual localización espacial. La medición de este indicador es fuente de polémicas que se desarrollan tanto en el campo de la academia como en el de la política estatal y que están más allá del interés particular de esta investigación. No obstante, es necesario identificar algunas aproximaciones a la situación de calidad y localización de este bien necesario para la reproducción de la fuerza de trabajo, así como a la carencia de esta por parte de hogares o familias que no tienen vivienda para sí mismos. En la tabla 5.6 se presentan algunas estimaciones del déficit habitacional para El Salvador en las últimas décadas, evidenciando que, en conjunto, ambos tipos de déficit agrupan durante casi todo el periodo a más de medio millón de hogares o familias que pertenecerían en su mayoría a clases trabajadoras de bajos ingresos o en condiciones precarias de trabajo, donde se ubican también las clases populares.

Tabla 5.6. Estimaciones del déficit habitacional en El Salvador para varios años.

Año	Cualitativo	Cuantitativo	Total Déficit
1993*	550,952	42,537	593,489
1995 <sup>#</sup>	534,948	44,573	579,521
1996 <sup>#</sup>	542,727	34,651	577,378
1997 <sup>#</sup>	534,511	20,716	555,227
1998 <sup>#</sup>	514,637	45,067	559,704
1999 <sup>#</sup>	507,227	44,377	551,604
2000 <sup>#</sup>	489,010	36,511	525,521
2001 <sup>#</sup>	531,439	130,303	661,742
2002 <sup>#</sup>	563,296	119,127	682,423
2007	1,100,429**	--	1,100,429
	458,200***	63,200***	521,400
	315,918 <sup>□</sup>	44,383 <sup>□</sup>	360,301
2009	647,800****		
2012 <sup>^</sup>	413,072	33,131	446,203

\* Tomado del Plan de Acción Nacional, (VMVDU, 1996). Considera para el déficit cualitativo a las viviendas que “requieren mejorarse por contar con materiales no adecuados en techo, piso y pared, o no poseen los servicios básicos como son conexión domiciliar de agua potable, alcantarilla y energía eléctrica”

\*\* Hogares con viviendas inadecuadas. Tomado de (Hernández & Alberto, 2013). El déficit será considerado cuando el techo no sea de losa de concreto, lámina de asbesto o de fibrocemento; las paredes no sean de concreto o mixto o bahareque; el piso no sea de ladrillo cerámico, losa de cemento, ladrillo de barro o cemento; y que respecto al acceso a servicios básicos, que el servicio sanitario no implique inodoro privado ya sea fosa séptica o alcantarillado; que en el servicio de agua no provenga de cañería ya sea dentro de la vivienda, en la propiedad o en propiedad del vecino; y que no cuenten con alumbrado eléctrico

\*\*\* Perfil del Sector Vivienda, ONU-Hábitat, 2014; tomado de (VMVDU, 2015). No especifica ni da indicios de la metodología.

\*\*\*\* Estimación con base en proporción del déficit del BID presentado en documento (VMVDU, 2015). No especifica ni da indicios de la metodología.

<sup>#</sup> Oficina de Planeación Estratégica del VMVDU, tomado de (Romero & Vides, 2006).

<sup>□</sup> Cifras del PNUD, tomadas de Perfil del sector vivienda en El Salvador (Harth, 2013). Se comenta en el documento que este déficit responde a “aquellas viviendas que no poseen las condiciones adecuadas para ser consideradas como habitables (falta de piso, techos en mal estado, falta de servicio sanitario, necesidad de muros de retención, etc.)”

<sup>^</sup> Tomado de Política Nacional de Vivienda y Hábitat 2015 (VMVDU, 2015)

Fuente: Elaboración propia con base en diversas fuentes

Mucha de la documentación oficial o producto de investigaciones alrededor del déficit habitacional cualitativo o cuantitativo no establece con claridad las metodologías empleadas para las estimaciones de estos indicadores. La mayoría de las veces se presentan las cifras sin una definición clara de cómo se han operativizado. Asimismo, no se especifican características sociodemográficas de la población en situación de déficit. Por su parte, en cuanto a la estimación de los dos tipos de déficit, FUNDASAL (2010) advierte

que si bien el déficit habitacional cualitativo considera el tipo de materiales con los que está construida la vivienda –a saber, al menos tres carencias sobre la estructura de la vivienda en cuanto a piso, paredes y techo–, tradicionalmente no han tomado en cuenta el estado de los mismos. Esto en alguna medida se ha superado desde la EHPM de 2012, que incorpora una pregunta sobre el “material *predominante*” de techo y pared; sin embargo la *predominancia* parece ser un criterio sobre el que se decide arbitraria y subjetivamente a partir de quien llena la encuesta. Por otra parte, y en esto se debe hacer énfasis, en ninguno de estos documentos o estimaciones oficiales se considera el tamaño de las viviendas en cuanto a la construcción del inmueble, ni de los lotes donde las viviendas son construidas, lo que deja oculto el espacio habitacional para la reproducción de la fuerza de trabajo y trae serios problemas para profundizar sobre el conocimiento de las condiciones de desigualdad territorial en términos habitacionales para las diversas clases sociales. Por ejemplo, a partir de la información oficial de las EHPM, una vivienda localizada en la periferia metropolitana u otra en alguna zona relativamente central en la que habita una familia de las clases populares podría tener dos dormitorios, al igual que una vivienda o apartamento ubicado en la zona sur-poniente de la metrópolis –en el vértice que constituye la centralidad de la ciudad– donde podrían habitar familias u hogares pertenecientes a las capas medias o incluso de las clases dominantes. Sin embargo, podría ser el caso de que la vivienda periférica o de las clases populares tenga en total una superficie construida de 30 m<sup>2</sup>, mientras que la de las capas medias o de las clases dominantes podría contar con una superficie construida de 100 m<sup>2</sup>. En este sentido, las encuestas reflejarían solamente que las viviendas en cualquiera de las localizaciones tienen dos dormitorios y en este sentido, parecería que se trata de viviendas iguales o por lo menos equivalentes. Incluso sin hacinamiento, considerando únicamente dos personas en una misma habitación, no es lo mismo una habitación de 15m<sup>2</sup> que otra de 5m<sup>2</sup>.

En todo caso y con todas estas críticas o vacíos, se ha estimado y presentado el déficit de vivienda habitacional cualitativo en la tabla 5.7, a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de 2012<sup>154</sup> y tomando como base la definición del déficit cualitativo de Hernández y Alberto (2013), quienes consideran que existe déficit

---

<sup>154</sup> Anexo 5.1 sobre los criterios de uso de la EHPM 2012.



si hay deficiencia respecto a por lo menos uno de los componentes de la vivienda o de sus servicios que se presentan a continuación:

Sobre los componentes de la vivienda:

- Techo de losa de concreto, lámina de asbesto o de fibrocemento
- Paredes de concreto o mixto o bahareque
- Piso de ladrillo cerámico, losa de cemento, ladrillo de barro o cemento;

Sobre el acceso a servicios:

- Servicio sanitario: que posea inodoro privado, ya sea fosa séptica o alcantarillado
- Servicio de agua: que provenga de una cañería dentro de la vivienda, de una cañería de la vivienda ubicada dentro de la propiedad o de la cañería del vecino
- Servicio de alumbrado eléctrico: que cuenten con el servicio

Para el caso de la información presentada, se ha dividido el déficit habitacional en dos categorías: “intermedio” y “crítico”. El intermedio daría cuenta de la carencia de la suma de hasta dos de los componentes o servicios, mientras que el crítico se refiere a aquellas situaciones en la que vivienda carece de tres o más de los componentes o servicios habitacionales. El resultado mostrado en la tabla 5.7 muestra el resultado del proceso histórico de conformación y consolidación del territorio nacional y metropolitano, que ha privilegiado las inversiones estatales y de los agentes privados, primero en la capital de San Salvador, Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla (es decir, los tres municipios del vértice metropolitano con mejores condiciones de espacio socialmente producido), así como otros municipios de la zona central, como Mejicanos, y luego en sus municipios aledaños y conurbados, debido a su funcionalidad con los procesos de reproducción de capital y en el marco de relaciones supranacionales con otras naciones y con otros organismos internacionales, como ha sido abordado en capítulos anteriores.

Tabla 5.7. Déficit habitacional cualitativo en proporciones al interior de cada región, 2012.

Región	Departamentos	Déficit habitacional cualitativo			
		Sin déficit	Intermedio	Crítico	Total
Región I (occidental)	Santa Ana, Ahuachapán, Sonsonate	21.3	34.7	44.0	78.7
Región II (central I)	Chalatenango, Cuscatlán; y La Libertad y San Salvador, excluyendo los municipios del AMSS	21.8	47.5	30.7	78.2
Región III (central II)	San Vicente, La Paz, Cabañas	16.7	50.2	33.2	83.3
Región IV (oriental)	Usulután, San Miguel, Morazán, La Unión	20.3	42.1	37.6	79.7
Región V	Área Metropolitana de San Salvador	66.9	24.5	8.7	33.1
Total		33.4	37.5	29.2	66.6

Fuente: elaboración propia con base en EHPM 2012 y según criterios de definición del déficit habitacional cualitativo de Hernández y Alberto (2013)

Volviendo al abordaje de la metrópolis, objeto de nuestra investigación, y retomando en análisis general sobre la distribución de los precios de vivienda y el suelo en el AMSS y sus condiciones estructurales en la división social del espacio residencial, procedemos a identificar las condiciones del déficit habitacional cualitativo en sus municipios, como se muestra en la tabla 5.8, que toma información de Hernández y Alberto (2013) a partir del *VI Censo de Población y IV de Vivienda del año 2007*; y que se complementa con el análisis de la estructura del déficit habitacional cualitativo metropolitano.

Con esta información sustentada en el censo es posible identificar gráficamente las condiciones del déficit habitacional cualitativo para el AMSS, como se muestra en la figura 5.9, que consiste en considerar aquellos municipios que aportan mayoritariamente al déficit habitacional, se concentra en los municipios más poblados de San Salvador y Soyapango; seguido por otros de la zona central y de la periferia, como son Mejicanos, Ciudad Delgado y Apopa, que les siguen en número de hogares en estas condiciones.

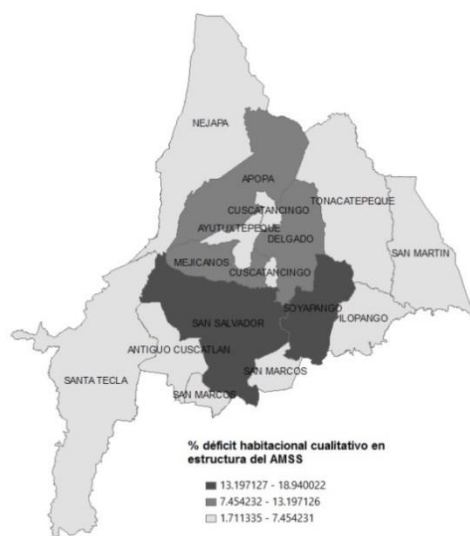
Sin embargo, al analizar el déficit cualitativo al interior de los municipios, con relación al número de hogares en su interior, el primer lugar lo ocupa el periférico Nejapa, seguido por San Martín también en la periferia, y por Ciudad Delgado en la zona central; y posteriormente el municipio periférico (al sur) de San Marcos, seguido por el central de Ayutuxtepeque.

Tabla 5.8. Hogares y déficit habitacional en el AMSS\*, 2007.

Municipio	Hogares	Hogares con déficit	% de hogares con déficit habitacional cualitativo en municipios	% estructura del déficit habitacional cualitativo en estructura AMSS
Antiguo Cuscatlán	9,269	3,487	37.62	1.7
Apopa	34,320	15,923	46.40	7.8
Ayutuxtepeque	8,965	5,135	57.28	2.5
Ciudad Delgado	30,717	20,618	67.12	10.1
Cuscatancingo	17,296	8,782	50.77	4.3
Ilopango	27,707	13,158	47.49	6.5
Mejicanos	38,601	15,658	40.56	7.7
Nejapa	7,392	7,116	96.27	3.5
San Marcos	15,679	9,422	60.09	4.6
San Martín	18,266	13,112	71.78	6.4
San Salvador	87,186	38,592	44.26	18.9
Santa Tecla	31,855	14,337	45.01	7.0
Soyapango	64,352	27,417	42.60	13.5
Tonacatepeque	24,555	11,002	44.81	5.4
TOTAL	416,160	203,759	48.96	100.0

Elaboración propia, tomado de (Hernández & Alberto, 2013), y agregando la proporción del déficit en la estructura del AMSS.

Figura 5.9. Estructura del déficit habitacional cualitativo por estructura en el AMSS, 2007



Fuente: elaboración propia con base en tabla 5.8, con información de Hernández y Alberto (2013), basado en datos del censo de 2007

### **5.1.3. Clases sociales y división social del espacio residencial**

El análisis de la desigualdad territorial y del déficit habitacional de acuerdo con las características de precariedad de las viviendas en tanto materiales constructivos y acceso a servicios nos permite dar un paso adelante en el estudio de la desigualdad socioespacial. Para ello se propone realizar un análisis de las clases sociales que habitan en los territorios que conforman el AMSS, pues esto daría cuenta del carácter social que estaría detrás de la desigualdad social estructura verificada a partir de los indicadores abordados. En este sentido, es pertinente identificar la composición de la estructura de clases en el territorio metropolitano. Para ello se ha elaborado un esquema de clases dividido en tres grandes “macro clases”, siendo estas la clase dominante y/o privilegiada; las capas medias; y las clases trabajadoras, que incorporan, a su vez, a las clases populares. La construcción de la estructura de clases se ha desarrollado fundamentalmente a partir de las categorías ocupacionales, del tamaño de la unidad productiva y del sector público o privado en el que se ubica la población económicamente activa ocupada registrada por las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de los años 2000 y 2012<sup>155</sup>, a las que se ha tenido acceso y que darían cuenta de la estructura de la desigualdad social territorializada que, si bien también es cambiante, no deja por ello su carácter estructural. Se aclara que los resultados de la estimación que ha dado origen a la tabla 5.9 son aproximaciones a la realidad, en tanto se ha realizado un promedio de las clases sociales entre los años 2000 y 2012 basado en un proxy del esquema de clases de Erik Olin Wright, además de las limitantes de la EHPM y del diseño de la muestra para tener a cabalidad la estructura de clases. Esto es pertinente recalcarlo en tanto la misma muestra tiene las deficiencias estructurales de no incorporar a las familias económicamente más acaudaladas y que viven en residenciales no solamente exclusivas, sino además excluyentes; es decir, la encuesta no incorpora a los realmente ricos del país, a las familias pertenecientes a la oligarquía nacional e, incluso, a algunos de sus operarios en el sector público o privado que forman parte de los cuadros institucionales, pues esta diversidad de grupos sociales habitan en fraccionamientos privados que no permiten el acceso a las personas encuestadoras. Por otra

---

<sup>155</sup> Ver Anexo 5.2 sobre la metodología para la elaboración de estructura de clases a partir del esquema de clases de Olin Wright. Cabe destacar que la construcción del esquema de clases tiene un sustento teórico y conceptual de carácter relacional y no por estratificación (gradación de atributos), con las ventajas teóricas abordadas en el marco teórico.

parte, tampoco considera a los estratos sociales más bajos, por ejemplo, personas que viven en indigencia<sup>156</sup>. No obstante, consideramos conveniente realizar el ejercicio de clasificación social para identificar la distribución social en el territorio más allá de las variables cuantitativas tradicionalmente utilizadas para estratificar poblaciones.

Como puede apreciarse, los municipios que en su interior contienen las mayores proporciones de clases dominantes o privilegiadas en promedio entre 2000 y 2012 son Antiguo Cuscatlán, San Salvador y Santa Tecla, que están integrados, cada uno, por más de 2.3% de las mismas. Es de esperar que en una sociedad tan desigual como la salvadoreña las clases dominantes o más privilegiadas sean relativamente pequeñas en términos de proporciones, sin embargo, estas son sustantivamente más altas que para el resto de municipios. La existencia de estas mayores proporciones de clases dominantes estaría asociada a mejores condiciones territoriales en estos municipios, tal como se ha visto previamente. En lo que respecta a las capas medias, los municipios con mayores proporciones son Santa Tecla, Mejicanos, Antiguo Cuscatlán, San Salvador y Ayutuxtepeque, con lo que se evidencia que los municipios del vértice sur-poniente metropolitano, más otros dos de la zona central, los que contienen en su interior más de 25% de capas medias para cada caso. En este sentido, también estos municipios tienen mejores condiciones que el resto de municipios periféricos. Por su parte, estos últimos se integran por más del 79% de clases trabajadoras, incluyendo aquellas de bajos salarios y las clases populares, siendo los que peores condiciones territoriales presentan.

Tabla 5.9. Distribución de clases de cada municipio en AMSS, promedio entre los años 2000 y 2012 (en %)

N	Municipio	Clases dominantes o privilegiadas	Capas Medias	Clases trabajadoras y clases populares	Total (%)
1	Antiguo Cuscatlán	7.6	28.7	63.7	100.0
2	Santa Tecla	2.4	32.1	65.6	100.0
3	Apopa	0.7	17.7	81.6	100.0
4	Ayutuxtepeque	0.7	26.6	72.7	100.0

<sup>156</sup> Adicionalmente, es sabido que, debido a los problemas de inseguridad y violencia en El Salvador y en algunas de sus zonas urbanas dentro de la metrópoli, muchas zonas del país donde se podrían aplicar las encuestas, donde habitan predominantemente personas de la clase trabajadora de menores ingresos que laboran en instituciones estatales o en el sector privado formal, o clases populares subsumidas indirectamente al capital, no son consideradas para formar parte del levantamiento de la información.

5	Cuscatancingo	0.0	19.8	80.2	100.0
6	Ilopango	0.5	18.3	81.2	100.0
7	Mejicanos	1.6	29.7	68.7	100.0
8	Nejapa	0.6	17.0	82.4	100.0
9	San Marcos	0.9	17.2	81.9	100.0
10	San Martín	0.5	18.2	81.3	100.0
11	San Salvador	3.5	27.2	69.3	100.0
12	Soyapango	0.5	13.8	85.7	100.0
13	Tonacatepeque*	0.2	12.2	87.6	100.0
14	Ciudad Delgado	0.9	19.4	79.8	100.0
	Total	1.6	22.2	76.1	100.0

\* Para el municipio de Tonacatepeque no se ha realizado promedio, sino que se presenta la estimación de la estructura de clases de 2012. Esto se debe a que en la EHPM de 2000 este municipio no formaba parte de los autorrepresentados.

Fuente: elaboración propia con base en EHPM 2000 y 2012.

Cuando se analiza la distribución de las diferentes clases de los municipios sobre el total metropolitano, se hace más que evidente que son San Salvador y Santa Tecla los municipios que más aportan, en promedio entre los años 2000 y 2012, en términos de clases privilegiadas o dominantes a la metrópoli, sumando el 60.6% para toda esta región, como se muestra en la tabla 5.10. A estos se suman Mejicanos con un 9.8% y Antiguo Cuscatlán con un 9.3%. En conjunto, estos cuatro municipios aportan el 79.7% del total de clases dominantes de toda la metrópoli, mostrando una gran concentración relativa de las mismas. En lo que respecta a las capas medias, son los municipios de San Salvador, Mejicanos y Santa Tecla los que aportan más proporciones de las mismas, sumando en conjunto más del 50% de la totalidad de las capas medias metropolitanas. Finalmente, los municipios de San Salvador y Soyapango con los que aportan más clases trabajadoras y populares en la metrópoli, llegando a representar un tercio de todas las clases trabajadoras concentradas en apenas dos de los catorce municipios de la metrópolis. Este análisis es consistente, nuevamente, con la información analizada respecto a la desigualdad territorial durante el capítulo, evidenciando diferentes condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo en los territorios y la relación con la distribución de las clases sociales en el AMSS.

Tabla 5.10. Distribución de clases sociales de cada municipio en el AMSS, promedio entre los años 2000 y 2013 (en %)

No.	Municipio	Clases dominantes o privilegiadas	Capas Medias	Clases trabajadoras y clases populares
1	Antiguo Cuscatlán	9.3	2.7	1.7
2	Santa Tecla	10.7	11.4	6.7
3	Apopa	4.4	7.5	9.8
4	Ayutuxtepeque	0.8	2.6	2.0
5	Cuscatancingo	0.0	4.0	4.8
6	Ilopango	1.6	5.3	7.0
7	Mejicanos	9.8	12.3	8.3
8	Nejapa	0.9	1.3	1.9
9	San Marcos	2.4	2.8	3.6
10	San Martín	1.2	3.5	4.7
11	San Salvador	49.9	27.6	20.5
12	Soyapango	3.8	9.5	17.2
13	Ciudad Delgado	4.7	6.9	8.2
14	Tonacatepeque*	0.5	2.3	3.7
	Total	100.0	100.0	100.0

\* Para el municipio de Tonacatepeque no se ha realizado promedio, sino que se presenta la estimación de la estructura de clases de 2012. Esto se debe a que en la EHPM de 2000 este municipio no formaba parte de los autorrepresentados.

Fuente: elaboración propia con base en EHPM 2000 y 2012.

Otra forma de analizar la composición de la estructura de clases al interior de los municipios es a partir de la técnica estadística del coeficiente de localización. Esta técnica es utilizada comúnmente para el análisis económico regional que se obtiene al dividir la proporción de cierta característica en un territorio respecto con la proporción de esa misma característica en una región que contenga al territorio en cuestión. El resultado indica si en este territorio se tiene una sobrerrepresentación o subrepresentación respecto a la región. La sobrerrepresentación implica que en el territorio analizado la proporción de la característica observada es mayor a la que se presenta en el nivel regional, mostrando valores mayores a la unidad; mientras que una sub-representación, con valores menores a la unidad implica en el territorio observado la característica analizada se presenta en menor proporción que en la región. El resultado de la aplicación de esta técnica logra sintetizar con bastante eficacia la desigualdad interna dentro de las regiones analizadas. La referencia para su cálculo ha sido

tomada de (Torres Torres, Rozga Luther, García de León, & Delgadillo Macías, 2009). El algoritmo para el cálculo es, por ejemplo, para población ocupada por rama económica:

$$CL = \frac{\frac{E_{ij}}{E_i}}{\frac{N_j}{N}}$$

donde:

$E_{ij}$ : población ocupada en rama  $j$  en región  $i$

$E_j$ : población total ocupada en la región  $i$

$N_j$ : población ocupada en rama  $j$  a nivel nacional

$N$ : población ocupada a nivel nacional

El resultado de la estimación se presenta en la tabla 5.11; con el que se evidencia que las clases dominantes y/o privilegiadas se presentan en mayor proporción en los municipios de Antiguo Cuscatlán, San Salvador y Santa Tecla con respecto a la metrópolis; mientras que las capas medias se encuentran en mayores proporciones dentro de esta región en los municipios de Santa Tecla, Antiguo Cuscatlán, Mejicanos y San Salvador. Finalmente, las proporciones de clases trabajadoras y populares se encuentran en mayor medida en el resto de municipios, siendo la mayoría de estos periféricos: Apopa, Nejapa, San Marcos, San Marín; aunque también existen algunos centrales como Cuscatancingo, Soyapango y Ciudad Delgado. Tal como se ha comentado, la estimación de los coeficientes de localización permite una visión sintética de la desigualdad interna dentro del AMSS, en este caso, respecto al aporte de las diversas clases dentro de la región.

Tabla 5.11. Estructura de clases sociales del AMSS a partir del cálculo de coeficientes de localización de promedio de clases entre 2000 y 2012 (en %)

No.	Municipio*	Clases dominantes o privilegiadas	Capas Medias	Clases trabajadoras y clases populares
1	Antiguo Cuscatlán	4.4	1.3	0.8
2	Santa Tecla	1.4	1.5	0.9
3	Apopa	0.5	0.8	1.1
4	Ayutuxtepeque	0.4	1.2	1.0
5	Cuscatancingo	0.0	0.9	1.1
6	Ilopango	0.2	0.8	1.1



7	Mejicanos	1.1	1.3	0.9
8	Nejapa	0.5	0.8	1.1
9	San Marcos	0.7	0.8	1.1
10	San Martín	0.3	0.8	1.1
11	San Salvador	2.2	1.2	0.9
12	Soyapango	0.3	0.6	1.1
13	Ciudad Delgado	0.6	0.9	1.1

\* Se ha excluido a Tonacatepeque

Fuente: elaboración propia con base en EHPM de 2000 y 2012, considerando una aproximación al esquema de Erik Olin Wright

Los diversos análisis presentados sobre la composición de clase dentro de la estructura metropolitana son consistentes en la identificación de una zona de concentración de clases dominantes o privilegiadas y de capas medias en el vértice sur-poniente del AMSS; situación que respondería al desarrollo de las relaciones sociales clasistas en el devenir histórico, como se ha planteado en capítulos anteriores; en donde entran en juego los modelos de acumulación, las normativas y las instituciones que rigen el desarrollo territorial en El Salvador.

Las condiciones de desigualdad territorial responderían a mayores concentraciones de inversión por parte de las instituciones de la sociedad política –en especial obras públicas, y otras encargadas de la dotación de servicios y equipamiento urbano– en los municipios del vértice sur-poniente, manteniendo la dinámica estructural que inició a mediados del siglo pasado. En efecto, es en el municipio de Antigua Cuscatlán donde se han asentado los organismos internacionales<sup>157</sup> y donde también se han ido ubicando, progresivamente y en mayor proporción a escala municipal, las clases dominantes del país que, si bien representan una fracción relativamente pequeña en términos de la estructura de clases salvadoreña y metropolitana, tienen las posibilidades económicas para decidir su lugar de habitación. La composición interna de los municipios también revela la mayor preferencia en la ubicación de las clases dominantes en dos municipios del vértice: San Salvador y Antigua Cuscatlán.

---

<sup>157</sup> Por cierto, la Embajada de los Estados Unidos de Norteamérica es la única que se sitúa en el municipio de Antigua Cuscatlán, ignorando la norma internacional que establece que las representaciones de los diferentes Estados en otros países deben localizarse en las ciudades capitales.

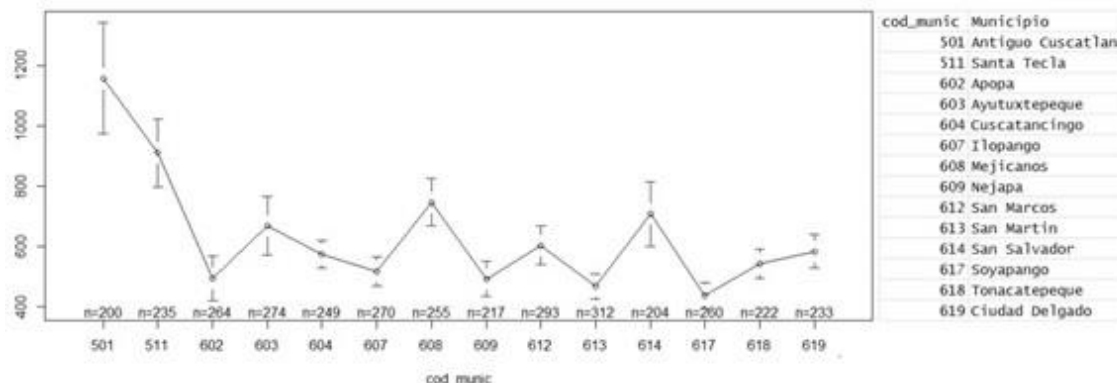
El análisis de clase planteado hasta el momento es de total pertinencia pues las clases sociales<sup>158</sup> son de relevancia para comprender aspectos de la desigualdad del ingreso (Marx, 1995), debido a que la pertenencia de clase implica la propensión a brechas de ingresos laborales, así como de otras condiciones materiales de vida más amplias (Solís & Benza, 2013). En efecto, tal y como se ha demostrado a partir de la información presentada, la posición de clase también estaría vinculada a la localización territorial. La vinculación entre las clases y el territorio surge fundamentalmente a partir de los ingresos con los que las diversas clases sociales se enfrentan al mercado; las condiciones diferenciadas del ingreso que se derivan de las relaciones sociales clasistas, permiten distintas posibilidades de apropiarse y localizarse en el espacio. Empíricamente se ha demostrado para el caso salvadoreño que la pertenencia a la clase social está estrechamente vinculada con los ingresos, siendo la clase social la que más afecta las posibilidades de riesgo de caer en pobreza a partir de los ingresos laborales desiguales para cada clase social (Coreas Bonilla, 2014); y en esta investigación se ha dado un paso adelante al identificar que también existe vinculación directa con la estructura territorial, en tanto el espacio es socialmente producido a partir de las relaciones de clase (Smith, 2006 y 2009).

Para el caso metropolitano, al analizar los ingresos de los hogares en relación a los municipios se observan diferencias sustantivas, de tal forma que los Municipios de Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla son las unidades territoriales político-administrativas con el promedio más alto de ingresos del hogar, seguido por San Salvador, Mejicanos y Ayutuxtepeque, como se muestra en la gráfico 5.1. Las diferencias los ingreso respecto al territorio son importantes en tanto implicarían estructuras de desigualdad en las capacidades adquisitivas de la población u hogares a nivel del territorio; y es fundamental reconocer que dichas diferencias son socialmente producidas desde el Estado Ampliado y regulado por la sociedad política que regula la relación capital trabajo y la producción del espacio.

---

<sup>158</sup> Acá nos referimos al análisis de clases sociales desde la perspectiva sociológica, que parte de la población ocupada, de las relaciones laborales y de la propiedad o no de los medios de producción.

Gráfico 5.1. Medias e intervalos de confianza de ingresos de hogares en US\$ dólares en los municipios del AMSS, 2012.



Fuente: elaboración propia con base en EHPM 2012.

Finalmente, el análisis de clase e ingreso es fundamental para la comprensión de la división social del espacio residencial, pues, como lo plantea Duhau (2003), la división social del espacio implica

“las diferencias existentes de localización intraurbana o intrametropolitana de diferentes grupos, estratos o clases sociales, relacionadas fundamentalmente con el mercado inmobiliario, es decir, el costo de la vivienda y los costos derivados de habitar en áreas específicas”. (Duhau, 2003, pág. 177).

La acotación que hace Duhau (2003) respecto al mercado inmobiliario es fundamental, en tanto explicita que la vivienda –y el suelo en el que esta se asienta– son mercancías; razón por la cual se accede a estas desde el mercado, por lo menos dentro del mercado formal de la vivienda, donde se ubica la política estatal de vivienda.

En este sentido, el trabajo de Baires (2006) sobre la distribución de diferentes grupos sociales a partir de los precios de vivienda financiadas por el sistema bancario para identificar la localización de diferentes sectores socioeconómicos representa un ejercicio que da cuenta de la división social del espacio residencial en la metrópolis durante la década de 1990. Si bien el análisis de la autora no parte de la perspectiva de clase, ya ha sido enunciada la subordinación del ingreso a la posición de clase a partir de la investigación de Coreas Bonilla (2014).

Baires (2006), partiendo de una aproximación de estratificación social, advierte que la vivienda de hasta US\$10mil dólares corresponde a “vivienda popular” que es donada o muy barata debido al apoyo de organismos internacionales para lugares de alto déficit o a

sectores afectados por catástrofes; mientras que la vivienda entre US\$10 mil dólares y US\$28 mil dólares es la de FSV para trabajadores que ganan menos de 2 salarios mínimos; la de US\$28 mil dólares a la de US\$62 mil dólares corresponde a la clase media, profesionales, empleados de nivel intermedio y funcionarios (que serían en realidad algunas fracciones de la clase trabajadora con ingresos intermedios y altos, así como miembros de las capas medias); la de US\$62 mil dólares a US\$114 mil dólares corresponde a la clase alta, altos ejecutivos y empleados de grandes compañías internacionales y nacionales (que serían clases trabajadoras de altos ingresos, junto con algunos “cuadros institucionales”); mientras que la vivienda de más de US\$144 mil dólares corresponde a los ricos del país, a los grandes empresarios y políticos (que conforman las clases dominantes). Aunque no se presenta la información para los municipios del arco periférico nororiental, da una panorámica de lo que sucede en la zona sur-poniente y central de la metrópolis, como se muestra en la tabla 5.12.

Tabla 5.12. Proporción de viviendas (%) según rangos de precios de viviendas colocadas por la banca privada (miles de US\$ dólares) para algunos municipios del AMSS

Municipios	Rangos de precios					Total
	< \$10 mil*	\$10 mil a < \$28 mil	\$28 mil a < \$62 mil mil	\$62 mil a < \$114 mil	> \$114 mil	
Antiguo Cuscatlán	0.8	2.3	2.6	28.7	13.5	2.0
Apopa	16.8	3.5	0.0	0.2	0.0	11.6
Ayutuxtepeque	7.6	11.3	2.8	0.0	0.0	7.8
Cuscatancingo	15.5	1.4	0.5	0.0	0.0	10.3
Ciudad Delgado	1.3	2.9	0.3	0.7	0.0	1.6
Ilopango	17.4	17.9	3.7	0.0	0.0	15.7
Mejicanos	7.9	12.4	8.4	0.0	0.0	8.8
Santa Tecla	3.6	12.3	38.4	29.4	31.0	9.7
San Marcos	0.9	3.0	2.3	0.4	0.0	1.5
San Salvador	5.2	20.9	37.8	40.6	50.1	13.0
Soyapango	23.0	12.2	3.2	0.0	5.4	18.0
Total	100	100	100	100	100	100

\* Vivienda popular – construida generalmente por organismos internacionales

Fuente: Baires 2006, basada en datos de McCormak y Compañía en marzo de 2000

Gráficamente la información que proporciona la autora puede ser evidenciada a partir de la figura 5.10, en la que es posible advertir que las viviendas más baratas se encuentran distribuidas en los municipios periféricos y, aunque no se dispone de información sobre los municipios de Nejapa, Tonacatepeque y San Martín no hay ninguna

razón para suponer un crecimiento de precios sustantivo en las viviendas en estos municipios que altere la relación histórica de los precios del suelo y las viviendas<sup>159</sup>. En este mismo sentido, las viviendas más caras para las capas medias, clases trabajadoras de altos ingresos y para las clases más pudientes –que para nuestro caso serían las clases dominantes y/o privilegiadas–, se ubican sobre todo en el vértice conformado por los municipios de San Salvador, Santa Tecla y Antigua Cuscatlán.

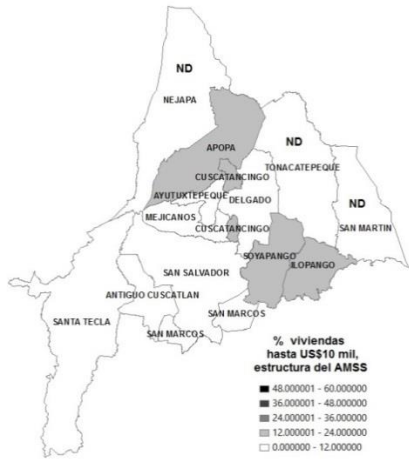
Por otra parte, la relación entre el precio de la vivienda y del suelo se muestra en figura 5.11 que da cuenta del patrón decreciente en los precios generales de la vivienda a medida nos alejamos del vértice de la metrópolis; no obstante, también es posible identificar que existen viviendas caras en las cabeceras municipales, como es el caso del municipio de Soyapango, lo que también abre las posibilidades para considerar la existencia de clases dominantes y o privilegiadas distribuidas en todo el territorio pero, como ya se mostró, en menores proporciones que en San Salvador, Santa Tecla y Antigua Cuscatlán.

---

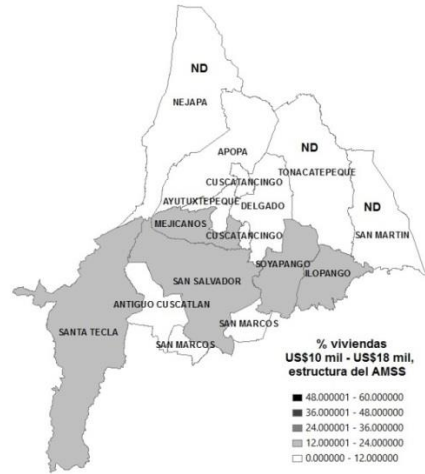
<sup>159</sup> Esto a pesar de la existencia de nuevos fraccionamientos privados situados en municipios periféricos dirigidos hacia segmentos de las capas medias o de clases trabajadoras con ingresos intermedios o altos, que, como signo del modelo de urbanización neoliberal, también están teniendo su manifestación en la metrópolis salvadoreña, sobre todo desde inicios de la década de 2000. Esta tendencia se ha presentado, incluso, en municipios aledaños y por fuera del AMSS; no obstante, esta situación no ha podido modificar sustantivamente los precios del suelo en la metrópolis hasta nuestros días.

Figura 5.10. Distribución territorial de las viviendas adquiridas en el mercado formal en el AMSS, 1990-2000 en miles de US\$ dólares.

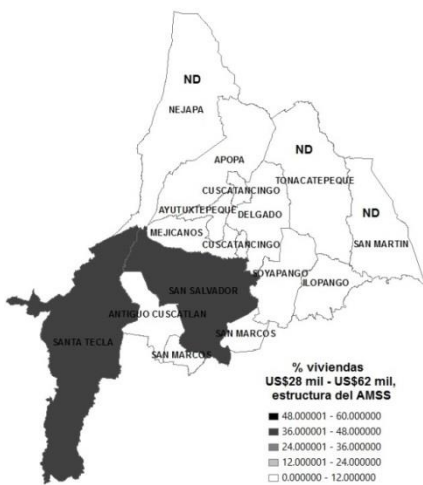
% Viviendas de hasta US\$10 mil



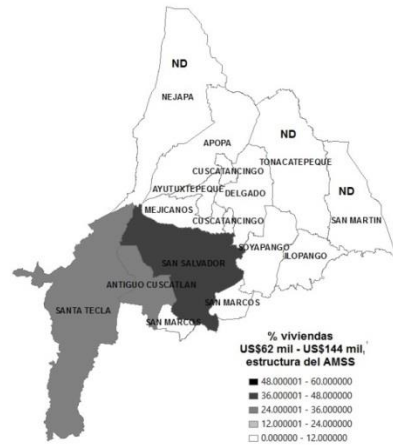
% Viviendas entre US\$10 mil y US\$28 mil



% viviendas entre US\$28 mil y US\$62 mil



% viviendas entre US\$62 mil y US\$114 mil



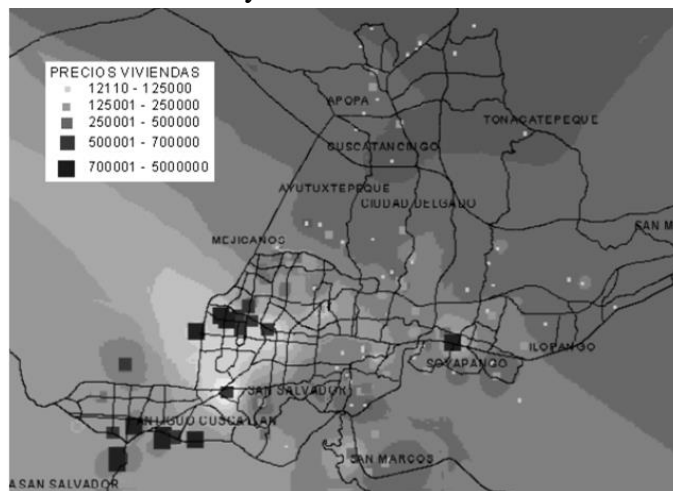
% viviendas de más de US\$114 mil



Fuente: elaboración propia con base en datos de Baires (2006), basados en McCormak y Compañía en marzo de 2000

Como se aprecia en la figura 5.11, y en relación al proceso productivo de la vivienda formal, la división social del espacio residencial a partir de la vivienda como valor de uso necesario para la reproducción de la fuerza de trabajo ha sido propiciada por la dinámica mercantil, en la que entran también las instituciones de la política estatal de vivienda como se ha visto previamente. En este sentido, la producción de desigualdad socioespacial forma parte de un proceso social y relacional que ha consistido en incluir a ciertas clases sociales y agentes en el desarrollo social y económico a partir de la producción de espacios adecuados para el proceso productivo, la reproducción del capital y la reproducción de la fuerza de trabajo; y por el otro ha excluido proporciones significativas de la fuerza de trabajo que históricamente han tenido que producir por sí mismas sus propios espacios de habitación en condiciones de ilegalidad y precariedad, sin vinculación con mercados laborales estables –aunque subsumidos directamente a las relaciones capitalistas– y en terrenos sin condiciones adecuadas para la habitabilidad y en localizaciones estructuralmente alejadas de la centralidad de la ciudad (el vértice surponiente). La vivienda sigue las leyes de la distribución de mercancías y productos, es decir, que el tipo de vivienda –su calidad y su localización diferenciada, entre otros aspectos– correspondería a la clase social de los individuos, familias u hogares de acuerdo a su capacidad de compra (Pradilla Cobos, 1987).

Figura 5.11. Precios de vivienda y su relación con el mercado de tierra en el AMSS.



Fuente: Romero y Vides (2006), con base en información de OPAMSS.

Cabe destacar que, aunque los precios de la vivienda y el suelo utilizados están desactualizados –como mucha de la información oficial disponible–, estos provienen de fuentes oficiales. El precio del suelo y de la vivienda ha aumentado desde 2007, sin embargo, el comportamiento de los precios en el tiempo mantendría el comportamiento del gradiente decreciente hacia las zonas centrales y periféricas de la metrópolis. Por otra parte, la consistencia que se observa entre el precio del suelo (figura 5.7) y los precios de las viviendas, así como el análisis de clase presentado previamente, permite identificar con claridad la estrecha articulación existente entre los precios de suelo y vivienda y la localización desigual de las clases sociales en la metrópoli, incluso, cuando se hace visible que las clases dominantes y capas medias también se encuentran –aunque dispersos– en el resto de municipios metropolitanos.

Por otra parte, el comportamiento de la relación entre el precio de la vivienda y del suelo confirmaría que tanto los precios de la vivienda como del suelo en los municipios periféricos de Nejapa, Tonacatepeque y San Martín serían los más bajos dentro del mercado formal de la vivienda y que no se salen de la dinámica del gradiente de precios de vivienda y suelo decreciente que existe como característica estructural de la metrópolis.

#### **5.1.4. Desigualdad territorial y las normativas de la producción del espacio urbano**

Como se ha visto en el apartado de las normativas del desarrollo territorial y la producción de desigualdad socioespacial en el AMSS, los principales instrumentos de planificación urbana, tales como los METROPLAN (80 y 2000) y el PLAMADUR, así como la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (LDOT) y su reglamento vigente permiten las mayores densidades residenciales sobre todo en municipios de la zona central y del arco periférico en la metrópolis; a lo que se suman las categorías de asentamientos de interés social o popular en las que se permite el desarrollo progresivo de las viviendas y materiales constructivos más baratos que se ubicarían en la zona central o periférica del AMSS dados sus precios más bajos del suelo con respecto a los municipios del vértice sur-poniente de la metrópolis. Con esto último se evidencia una acumulación de condiciones desfavorables objetivas (según los indicadores analizados hasta el momento) y potencialmente desfavorables (en términos del espacio socialmente producido a partir de las normativas e instrumentos de planificación urbana en la metrópolis y de las densidades habitacionales



permitidas) en los territorios que no pertenecen a los municipios del vértice de centralidad metropolitana (Antiguo Cuscatlán, Santa Tecla y San Salvador, sobre todo al sur-poniente). De esta forma, la desigualdad territorial se encuentra legitimada y legalizada, tal como lo han planteado previamente por Peña Herrera (2001) y Ferrufino (2013); y que se ha constatado a partir de la revisión de la legislación y los instrumentos de planificación territorial. Por otra parte, la división social del espacio residencial, en tanto localización de las clases sociales en la metrópolis, evidencian la relación entre estas, los precios del suelo y la vivienda y las condiciones de desigualdad territorial en la metrópolis.

## **5.2. La territorialización de la política estatal de vivienda y su participación en la producción y reproducción de la división social del espacio residencial**

Tal como se ha analizado en el capítulo previo, la vivienda-mercancía producida desde la política estatal de vivienda, o las diversas acciones alrededor de la vivienda, ha representado la oferta de créditos. Dicha oferta ha tendido su contrapartida en la demanda solvente estratificada por clases y grupos sociales que tienen ingresos familiares de hasta cuatro salarios mínimos. Así, el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) ha sido la institución estatal de vivienda orientada, sobre todo, hacia clases populares y clases trabajadoras con los menores ingresos, mientras que el Fondo Social para la Vivienda (FSV) se dirige hacia principalmente hacia el sector formal, incorporando a trabajadores del sector público –con mejores condiciones de ingreso y laborales en general– y al sector privado, y ha incrementado su oferta de créditos alrededor de la vivienda hacia el sector informal pero con ingresos superiores a los cuatro salarios mínimos, denominándoles como “de ingresos variables”. A continuación se analiza el papel de ambas instituciones en relación con los indicadores sobre desigualdad territorial y en particular con los patrones estructurales de la división social del espacio residencial presentadas en la sección previa.

### **5.2.1. Territorialización de los créditos del fondo nacional de vivienda popular (FONAVIPO)**

El Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) en la actualidad otorga créditos hasta por US\$28,500 dólares a familias cuyos recursos económicos provienen

fundamentalmente de actividades informales y que les generan hasta cuatro salarios mínimos. La mayoría de los créditos otorgados por intermediación las Instituciones Autorizadas se orienta fundamentalmente hacia la remodelación, ampliación y mejora (RAM), que representa el 83.46% de todos los créditos otorgados desde el inicio de sus acciones hasta el año 2012<sup>160</sup>. En este sentido, si se considera que los créditos orientados hacia RAM son dirigidos hacia la atención y superación de déficit habitacional cualitativo, FONAVIPO estaría centrando su actividad precisamente en el mejoramiento de las condiciones habitacionales de las familias a las que atiende. El resto de intervenciones en la metrópolis se dirigen hacia la adquisición de lote con un 3.5% de los créditos; a la adquisición de vivienda con un 8.7%; a la construcción por un 4.4%; y a otro tipo de créditos por un 0.04%<sup>161</sup>. Cabe recalcar que para la obtención de créditos de FONAVIPO se requiere documentar la situación de precariedad de la vivienda o el terreno donde se utilizaría el fondo adquirido.

El conjunto de los créditos otorgados durante el periodo de estudio ha sido dirigido estructuralmente, es decir en relación al AMSS, con mayor presencia en el municipio de San Salvador (33.18%) y posteriormente en Soyapango (18.36%), como se muestra en la figura 5.12 y la tabla 5.13. Los créditos en ambos municipios representan el 51.4% de todos los financiamientos que la institución otorga en el AMSS. Estos municipios son seguidos por Ilopango y Apopa, que sumado a los dos primeros cubren el 69.1% de las intervenciones que son erogadas territorialmente. La alta proporción de créditos solicitados y otorgados por FONAVIPO a familias de San Salvador y Soyapango, pero especialmente al primero de estos dos, hace que se advierta un sesgo evidente hacia este municipio en el financiamiento de acciones habitacionales, como consecuencia de su alta participación respecto a las personas, hogares y familias de la metrópolis; aspecto que también estaría asociado a las históricas migraciones hacia la ciudad capital en décadas previas a la de 1990.

---

<sup>160</sup> Ver anexo 5.3 sobre los créditos de FONAVIPO y del FSV según bases de datos proporcionada por ambas instituciones.

<sup>161</sup> La información de las diversas líneas de crédito se ha agrupado en estas grandes categorías. En el Anexo 5.4 se encuentra el tratamiento de la base de datos proporcionada por FONAVIPO y del FSV.

Tabla 5.13. Estructura de las proporciones (%) de créditos otorgados por FONAVIPO en el AMSS, 1992-2012.

Municipio	Línea de crédito					Total
	RAM	Adq.Lote	Adq.Viv.	Constr.Vi	Otro	
Antiguo Cuscatlán	0.63	0.01	0.05	0.05	0.00	0.74
Santa Tecla	2.34	0.04	0.14	0.10	0.00	2.62
Apopa	6.42	0.36	1.61	0.32	0.00	8.71
Ayutuxtepeque	1.13	0.02	0.08	0.10	0.00	1.33
Cuscatancingo	2.87	0.05	0.21	0.16	0.00	3.30
Ilopango	7.23	0.39	0.90	0.34	0.00	8.85
Mejicanos	4.81	0.07	0.49	0.28	0.00	5.65
Nejapa	0.62	0.10	0.06	0.08	0.00	0.86
San Marcos	2.57	0.04	0.17	0.16	0.01	2.95
San Martín	3.51	0.14	0.21	0.17	0.00	4.03
San Salvador	27.28	1.96	2.57	1.35	0.01	33.18
Soyapango	16.66	0.08	0.95	0.66	0.00	18.36
Tonacatepeque	3.48	0.12	0.31	0.37	0.00	4.29
Ciudad Delgado	3.90	0.07	0.91	0.23	0.00	5.12
Total	83.46	3.47	8.66	4.37	0.04	100.00

Fuente: elaboración propia sustentada en base de datos elaborada y otorgada por FONAVIPO en 2015.

Desde el punto de vista de la división social del espacio residencial, los municipios de San Salvador, Soyapango, Ilopango y Apopa se ubican entre aquellos cuyos precios de la vivienda se mantuvieron en los primeros dos estratos, es decir, donde existe mayor predominancia de viviendas que son relativamente más baratas en el interior del AMSS según la tabla 5.12 y figura 5.10, con precios de hasta US\$28,000 en el año 2000. En este sentido y considerando la población a la que se dirige FONAVIPO así como el monto máximo de créditos registrado en las memorias de labores hasta el 2014 (US\$28,500), en el marco del incremento del precio de la vivienda entre 2000 y 2014, se puede afirmar que el financiamiento se ubica territorialmente siguiendo la lógica de la división social del espacio residencial. Asimismo, en los municipios de Soyapango, Ilopango y Apopa existen proporciones de clases trabajadoras de bajos ingresos y clases populares sustantivamente mayores que en San Salvador o en el resto de municipios de la centralidad de la metrópolis (los municipios del vértice), es decir, donde hay predominancia de familias y hogares que pertenecen a estas clases y grupos sociales.

Considerando los indicadores que dan cuenta de la desigualdad territorial previamente abordados, se podría esperar que las familias que recibieron créditos y que habitan en el municipio de San Salvador tengan más probabilidades de contar con mejores condiciones habitacionales y de hábitat respecto a aquellas familias que habitan en los municipios de Soyapango, Ilopango y Apopa, que en conjunto representan el 36.3% de los créditos y que de forma general poseen condiciones no tan favorables como San Salvador en tanto densidad poblacional, espacio público por habitante e incluso de la relación entre el tejido urbano continuo y discontinuo, que sintetiza el hecho de contar con espacios urbanizados que no están dotados de infraestructuras y equipamientos adecuados.

Figura 5.12. Estructura de las proporciones de créditos otorgados por FONAVIPO en el AMSS, 1992-2012.

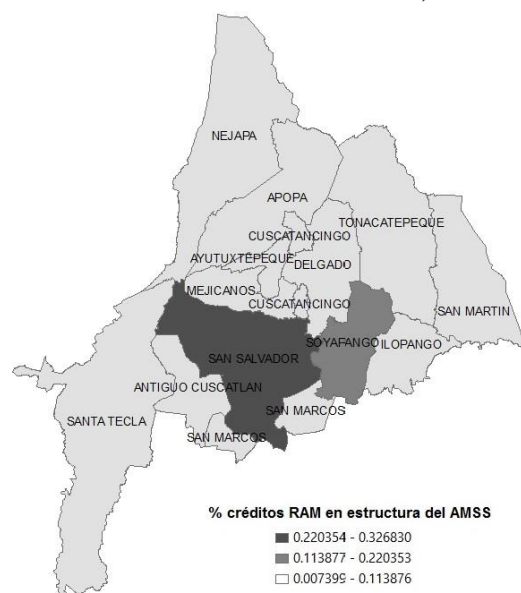


Fuente: elaboración propia sustentada en base de datos elaborada y otorgada por FONAVIPO en 2015.

Cuando se analiza la estructura del crédito en función de si su orientación es hacia la atención del déficit cualitativo (RAM); o hacia la provisión de terrenos, viviendas o lotes (que interpretamos como atención al déficit cuantitativo) surgen resultados interesantes. En el caso de la proporción de créditos orientados hacia RAM, así como del volumen de los fondos de estos créditos, se aprecia en la figura 5.13 que San Salvador adquiere el 29.7% y Soyapango el 20.8%, es decir, el 50% de los créditos de todo el territorio metropolitano. En

este sentido, la reflexión es similar a la desarrollada respecto a la totalidad de créditos y sus montos en el AMSS, es decir, la concentración de estos en dos municipios cuyas condiciones generales de habitabilidad en términos de acceso a servicios básicos son relativamente mejores que para los municipios periféricos. Por otra parte, los créditos otorgados a los municipios periféricos de Apopa, Nejapa, San Marcos y San Martín ascienden al 21.3% del total de los créditos, contribuyendo a la dispersión de la ciudad en las condiciones de mayor precariedad en términos de sus servicios e infraestructuras.

Figura 5.13. Estructura de las proporciones de créditos otorgados por FONAVIPO orientados hacia RAM en el AMSS, 1992-2012.

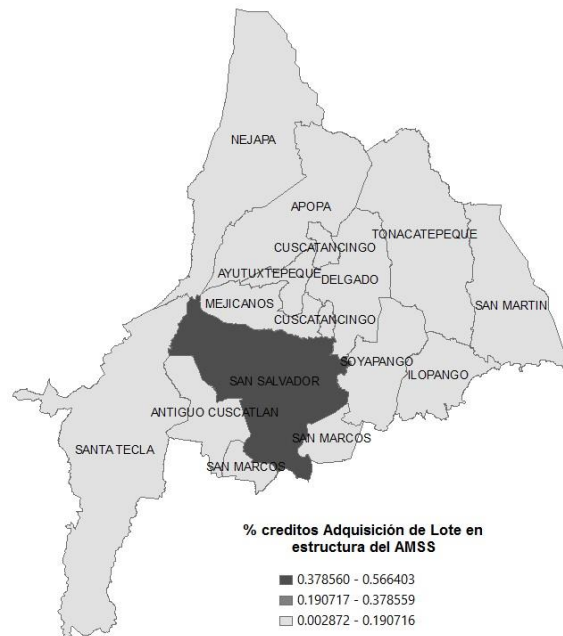


Fuente: elaboración propia sustentada en base de datos elaborada y otorgada por FONAVIPO en 2015.

En cuanto a la atención del déficit cuantitativo, específicamente en lo que se refiere a la adquisición de lotes, estos también se concentran sobre todo en San Salvador como se aprecia en la figura 5.14, representando el 56.5% del total de créditos en esta línea; seguido por Ilopango con un total del 11.2% y por Apopa con un 10.4% de estos respecto a la metrópolis. En conjunto, los municipios periféricos de Apopa, San Marcos, San Martín y Tonacatepeque aportan el 21.9% de los créditos, que estarían contribuyendo a la dispersión de la ciudad; mientras que los créditos para el resto de municipios de la zona central (Ayutuxtepeque, Mejicanos, Cuscatancingo y Ciudad Delgado) y del poniente del eje oriente-occidente (Ilopango y Soyapango) aportan el 13% de los créditos a la estructura

metropolitana. Con ello, en términos generales se aprecia que las familias han tenido la posibilidad de encontrar inmuebles relativamente no tan periféricos donde asentarse, razón por la que la orientación de los créditos podría considerarse como positiva en un balance global, al tener como resultado mayor densificación de la ciudad y mayor proximidad a la centralidad con mejores servicios e infraestructuras. No obstante, la realidad de las condiciones de estos municipios en términos de su tejido urbano y densificación podrían implicar complicaciones para cubrir las necesidades básicas de las familias que logran adquirir sus lotes.

Figura 5.14. Estructura de las proporciones de créditos otorgados por FONAVIPO orientados hacia Adquisición de Lotes en el AMSS, 1992-2012.

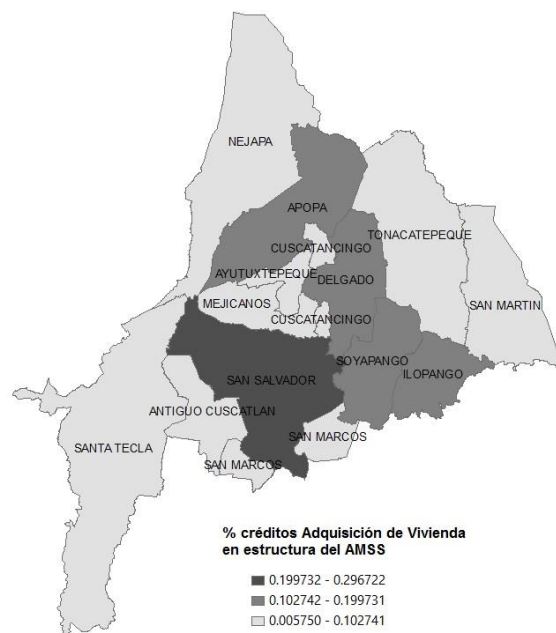


Fuente: elaboración propia sustentada en base de datos elaborada y otorgada por FONAVIPO en 2015.

En lo que respecta a la adquisición de viviendas, como puede apreciarse en la figura 5.15, San Salvador vuelve a ser el que mayor proporción de créditos recibe, con un 29.7% del total de estos; seguido por el periférico municipio de Apopa, con un 18.6%, cuyas condiciones respecto a dotación de servicios y de tejido urbano oscilan entre intermedias y de las peores al interior de la metrópolis. Nuevamente, el considerable aporte de viviendas adquiridas con créditos por parte de familias que se ubican en Apopa estaría siendo funcional a la dispersión de la ciudad y bajo condiciones relacionadas a servicios e

infraestructura relativamente precarias a partir del indicador de la relación entre tejido urbano continuo y discontinuo. Por otra parte, si a los créditos de Apopa se suman los de Nejapa, San Marcos, San Martín y Toacatepeque, el total de créditos que favorecen la dispersión en condiciones precarias a nivel municipal asciende al 27.3%, contribuyendo además a consolidar la división social del espacio residencial. Lo mismo sucede en cuanto a la división social del espacio residencial con los créditos hacia la zona central, que conforman los municipios de Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, Mejicanos y Ciudad Delgado, y que en conjunto representan el 19.52% de los créditos; no obstante, en mejores condiciones y mayor proximidad a la centralidad urbana respecto a los municipios periféricos.

Figura 5.15. Estructura de las proporciones de créditos otorgados por FONAVIPO orientados hacia Adquisición de Vivienda en el AMSS, 1992-2012.

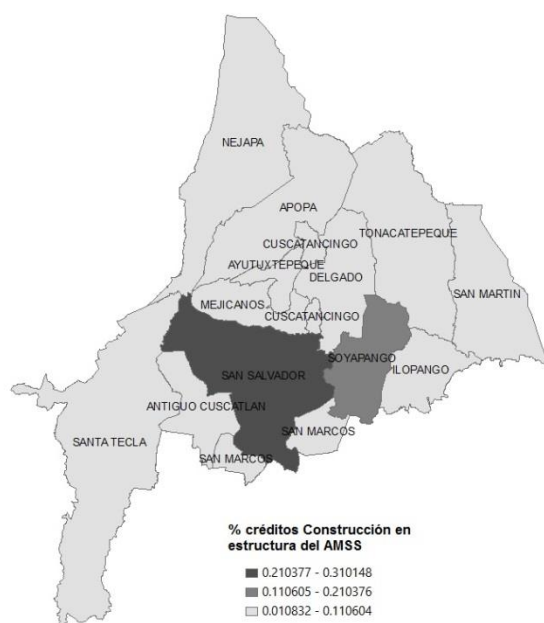


Fuente: elaboración propia sustentada en base de datos elaborada y otorgada por FONAVIPO en 2015.

Sobre los créditos otorgados para la construcción de vivienda, estos también tienen una mayor proporción en el municipio de San Salvador con un 30.9% de estos, seguido por Soyapango con un 15.1% de créditos, como se observa en la figura 5.16; sin embargo, el 25.2% de los financiamientos se han dirigido hacia Apopa, Nejapa, San Marcos y San Martín, contribuyendo a la dispersión de la metrópolis en municipios con condiciones

territoriales más precarias respecto a la centralidad de la ciudad y a la zona intermedia. Esta última reporta una solicitud y entrega del 17.62% de los créditos; mientras que los municipios al poniente del corredor de usos mixtos de la ciudad (Ilopango y Soyapango) han obtenido el 22.88% de los créditos. En este sentido, la conformación de los créditos para construcción también contribuye a consolidar el patrón estructural de la división social del espacio residencial en la metrópolis.

Figura 5.16. Estructura de las proporciones de créditos otorgados por FONAVIPO orientados hacia Construcción de Vivienda en el AMSS, 1992-2012.



Fuente: elaboración propia sustentada en base de datos elaborada y otorgada por FONAVIPO en 2015

### 5.2.2. Territorialización de los créditos del fondo social para la vivienda (FSV)

El Fondo Social para la Vivienda (FSV) es la institución estatal de vivienda de más antigüedad en el país que sobrevivió al cierre de otras entidades públicas alrededor de la política de vivienda a principios de la década de 1990. Actualmente la institución otorga créditos en su mayoría hacia trabajadores formales del sector público y privado, y en menor medida a trabajadores que denominan como “de ingresos variables”, que son micro empresarios, vendedores de servicios o comerciantes con niveles de ingresos entre bajos e intermedios, así como profesionales que trabajan por cuenta propia, entre otros. La institución orienta sus créditos hacia la adquisición de vivienda nueva o usada, e incluso,



existen créditos para la compra de una segunda vivienda. El monto máximo de financiamiento para los créditos es de US\$125,000 dólares. Otros créditos que otorga el FSV se orientan hacia la remodelación, ampliación o mejora (RAM), adquisición de lotes y construcción de viviendas. Además, tiene programas de refinanciamiento de deudas e incluso de incorporación de deudas provenientes de la banca privada<sup>162</sup>. Por otra parte, la asignación de créditos de vivienda por parte del FSV responde a criterios de demanda solvente más que a necesidades de precariedad, como es el caso de los créditos que otorga FONAVIPO, marcando una notable diferencia respecto a las condiciones de habitabilidad de los sujetos de crédito de FSV.

Con toda claridad la orientación del FSV es proporcionar vivienda. En este sentido, en la tabla 5.14 se observa que estructuralmente el FSV orienta el 92.16% de sus créditos hacia la adquisición de vivienda, mientras que un 2.54% de los créditos financian actividades de RAM; 0.59% son utilizados para la adquisición de lotes; 0.36% para la construcción de vivienda; y un 4.35% se utiliza para otros fines. Cabe aclarar que dentro de esta última categoría se han incorporado los créditos orientados hacia el financiamiento de adquisición de viviendas adicionales (nuevas o usadas) o hacia el refinanciamiento de deudas, en tanto se ha partido de la consideración de que tanto FONAVIPO como el FSV son entidades de la sociedad política orientadas hacia la atención del déficit habitacional de las familias, hogares o personas salvadoreñas, sin embargo, la compra de una vivienda adicional no cumplen esa función sino que representan una auténtica actividad de movilización de las mercancías-vivienda producidas por el sector privado de la construcción; mientras que el refinanciamiento representa una acción de mayor peso económico para las personas que han caído en mora para obtener la vivienda mercancía que se encuentran pagando, en este sentido, tampoco es considerado como una acción orientada hacia la atención del déficit habitacional.

La figura 5.17 muestra que estructuralmente los créditos del FSV se orientan a los municipios periféricos de Apopa y Tonacatepeque, representando respectivamente el 17.34% y el 15.20%, es decir, el 32.54% de todos los créditos en el periodo sobre la metrópolis. Asimismo, se ha orientado con proporciones en dos de los municipios del

---

<sup>162</sup> Para fines de esta investigación se ha dividido la información proporcionada por la base de datos del FSV en estas cinco categorías. El tratamiento que se ha dado a la misma se encuentra en el Anexo 5.4.

corredor oriente-occidente: Soyapango con un 23.77% de los créditos –la mayor proporción de créditos del FSV en el periodo– e Ilopango con un 8.46% de créditos, a los que se suman los brindados a personas de Cuscatancingo en la zona central de la metrópolis, con una participación del 10.5% de los créditos. En conjunto los créditos en estos municipios suman el 75.0% del total de créditos de la institución entre 1992 y 2012. En particular, el gran peso de estos municipios, y de Soyapango en general, tenderían a sesgar la orientación de la mayoría de líneas de crédito entre la zona intermedia periférica de la metrópolis.

En el marco de la división social del espacio residencial, los municipios en los que tiene esta fuerte presencia el crédito del FSV se caracterizan por estar dentro de aquellos con gran participación porcentual de viviendas dentro de los dos estratos de vivienda más barata para el año 2000 que, como ya se dijo, a pesar de haber incrementado sus precios en estos últimos lustros aún mantienen las características de desigualdad estructural de precios respecto al suelo y las viviendas ubicadas en vértice de centralidad metropolitana conformado por San Salvador, Santa Tecla y Antiguo Cuscatlán. Esto respondería al hecho de que las viviendas del FSV son producidas industrialmente por grandes empresas que han decidido ubicar parte de sus proyectos en suelos baratos, es decir, relativamente alejados de la centralidad de la ciudad. Como advierte Ferrufino (2013), el sector privado se entrenó en la construcción masiva de vivienda por la demanda del FSV que compraba proyectos habitacionales completos desde la década de 1970; y por el financiamiento hacia los constructores en la década de 1980<sup>163</sup>. En este sentido, las constructoras produjeron vivienda en la periferia del AMSS durante esta última década, derivado de la intención de reducir costos productivos y maximizar las ganancias de los productores; y por lo tanto, la oferta de vivienda se localiza sobre todo en municipios próximos a la centralidad o periféricos donde fueron construidas sin considerar aspectos como las necesidades territoriales efectivas o potenciales de las clases trabajadoras en los territorios municipales, ni tomando en cuenta los desequilibrios socioespaciales producidos históricamente en los municipios que conforman la metrópolis. En este sentido, podría asegurarse que la lógica que subyace en la estructura de la oferta de vivienda –es decir, la materialización territorial

---

<sup>163</sup> Ferrufino (2013) también acota que la Financiera Nacional de Vivienda también canalizó ahorros de trabajadores para la construcción privada de vivienda dirigida sobre todo a sectores urbanos medios (Ferrufino C. , La provisión privada a gran escala de vivienda accesible y suelo en El Salvador, 2013, págs. 6-7).

de la estrategia espacial del Estado en la política de vivienda– responde más a criterios de reproducción de capital privado asociado a la producción de vivienda que respecto a la lógica de las necesidades y condiciones de localización para la reproducción de la fuerza de trabajo.

Adicionalmente, el financiamiento de los créditos del FSV que se localiza en estos municipios, sobre todo en Apopa y Tonacatepeque; y en menor medida en Soyapango e Ilopango, contribuyen a dispersión de la ciudad, reproduciendo nuevamente el patrón de división social del espacio residencial a nivel de metropolitano. Asimismo, estos municipios aportan sustantivamente más clases trabajadoras y populares respecto a la estructura de clase metropolitana en comparación con los municipios de la centralidad metropolitana: San Salvador, Santa Tecla y Antiguo Cuscatlán. Cabe destacar que las condiciones generales de los municipios donde se localiza este 75% de los créditos se caracteriza por presentar condiciones que van relativamente de adecuadas o regulares (para el caso de Soyapango, Ilopango y Cuscatancingo) a las más deficientes en Apopa y Tonacatepeque, según se identificó en los indicadores de la desigualdad territorial en la primera sección del capítulo.

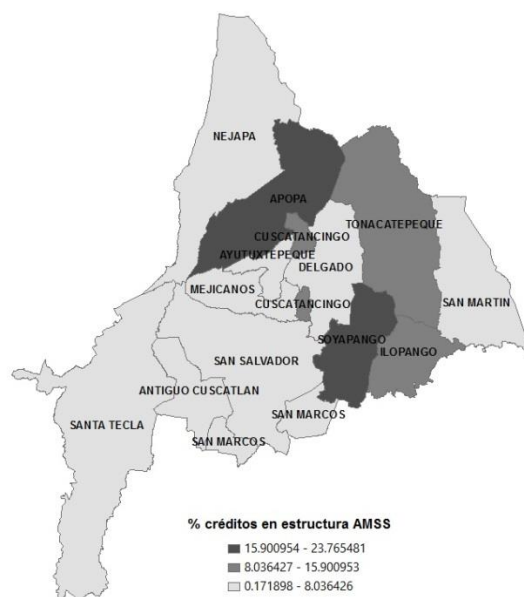
Cabe destacar que el FSV, al financiar créditos por hasta US\$125,000 lo estaría haciendo orientándose hacia otros tipos de vivienda que probablemente no forman parte de los proyectos habitacionales construidos industrialmente por el sector privado, sino que podría estar orientándose a la adquisición de viviendas ya construidas previamente y que estén próximas las cabeceras municipales.

Tabla 5.14. Estructura de las proporciones (%) de créditos otorgados por FSV en el AMSS, 1992-2012.

Municipio	Línea de Crédito					Total
	RAM	Adq.Lote	Adq.Viv.	Constr.Vi	Otro	
Antiguo Cuscatlán	0.07	0.00	0.08	0.01	0.01	0.17
Santa Tecla	0.32	0.00	1.08	0.02	0.14	1.57
Apopa	0.26	0.08	16.27	0.06	0.67	17.34
Ayutuxtepeque	0.05	0.04	3.27	0.01	0.14	3.52
Cuscatancingo	0.10	0.06	9.66	0.01	0.42	10.25
Ilopango	0.18	0.02	7.88	0.04	0.34	8.46
Mejicanos	0.22	0.06	5.05	0.05	0.30	5.68
Nejapa	0.00	0.02	0.46	0.00	0.05	0.53
San Marcos	0.08	0.05	0.97	0.04	0.08	1.22
San Martín	0.03	0.05	3.75	0.01	0.17	4.01
San Salvador	0.27	0.06	5.32	0.05	0.31	6.01
Soyapango	0.79	0.06	21.81	0.03	1.08	23.77
Tonacatepeque	0.09	0.01	14.59	0.01	0.50	15.20
Ciudad Delgado	0.07	0.08	1.97	0.03	0.13	2.28
Total	2.54	0.59	92.16	0.36	4.35	100.00

Fuente: elaboración propia sustentada en base de datos elaborada y otorgada por FSV en 2015.

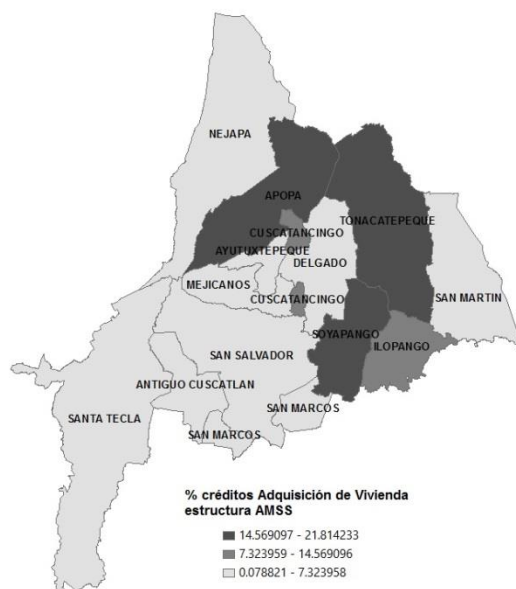
Figura 5.17. Estructura de las proporciones de créditos otorgados por FSV en el AMSS, 1992-2012.



Fuente: elaboración propia sustentada en base de datos elaborada y otorgada por FSV en 2015.

Iniciando el análisis de la intervención del FSV a partir de los créditos dirigidos hacia la adquisición de vivienda, resulta evidente que los municipios a los que se orientó el 75% del financiamiento general de créditos sesgaron hacia sí mismos la intervención del fondo en esta línea, pues es idéntica. De estos municipios Soyapango registra el 23.7% de todos los créditos para la compra de vivienda, seguido por Apopa con un 17.7% y luego por Tonacatepeque con un 15.8% de los créditos. En conjunto representan el 57.2% de los financiamientos; mientras que Cuscatancingo con un 10.5% e Ilopango con un 8.5% suman un 19% del total de créditos para compra de vivienda. Este conjunto de municipios absorben más de tres cuartas partes del financiamiento para adquisición de vivienda terminada. Como ya se apuntó, la política de financiamiento ha sido funcional al proceso de dispersión de la ciudad bajo condiciones municipales que van desde relativamente buenas e intermedias en cuanto a la dotación de servicios, hasta aquella más deficiente en comparación con la centralidad de la ciudad. La distribución de los créditos para adquisición de vivienda se muestra en la figura 5.18.

Figura 5.18. Estructura de las proporciones de créditos otorgados por FSV orientados hacia Adquisición de Vivienda en el AMSS, 1992-2012.

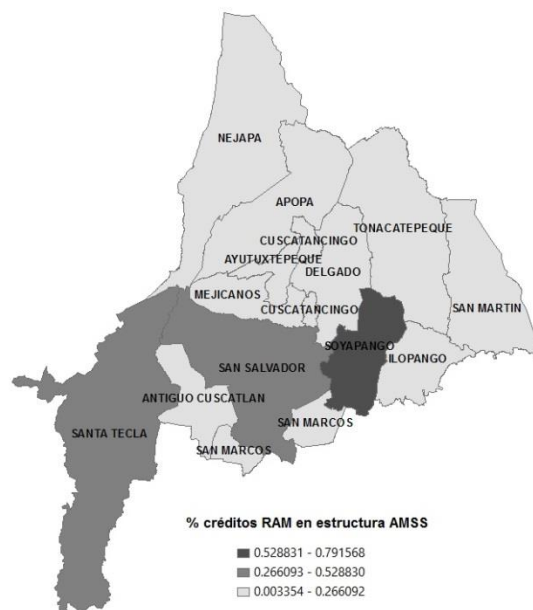


Fuente: elaboración propia sustentada en base de datos elaborada y otorgada por FSV en 2015.

En lo que respecta a la línea de financiamiento de remodelación, ampliación y mejora (RAM) existe una marcada diferencia territorial: si bien el 31.2% de estos créditos

se focalizan en el municipio de Soyapango, hay otro 12.8% de demanda en Santa Tecla y un 10.6% en San Salvador; ambos municipios que pertenecen a la centralidad de la metrópolis. Estas últimas intervenciones podrían estar de hecho orientadas no necesariamente a mejorar las condiciones de la vivienda en cuanto a resolver problemas de déficit habitacional cualitativo, sino que a ampliaciones o cambios en las mismas a pesar de que no cuenten con condiciones deficitarias. La territorialización a nivel municipal de esta línea de crédito se muestra en la figura 5.19. Cabe mencionar que el municipio de Apopa recibe un 10.4% de créditos en esta línea lo que probablemente sí estaría más asociado a resolver alguna condición de déficit de la vivienda, en tanto este entidad administrativa sí se caracteriza por condiciones de precariedad en la dotación de algunos servicios básicos. Evidentemente la asignación de créditos en esta línea sale de la tendencia a concentrarse exclusivamente en la periferia, en tanto el 23.4% del financiamiento se localiza en la centralidad metropolitana. Por otra parte, los créditos para RAM se salen de la lógica de la producción industrial de la vivienda y se realizarían por medio de procesos de contratación de fuerza de trabajo especializada en la construcción, al estilo de la producción manufacturera.

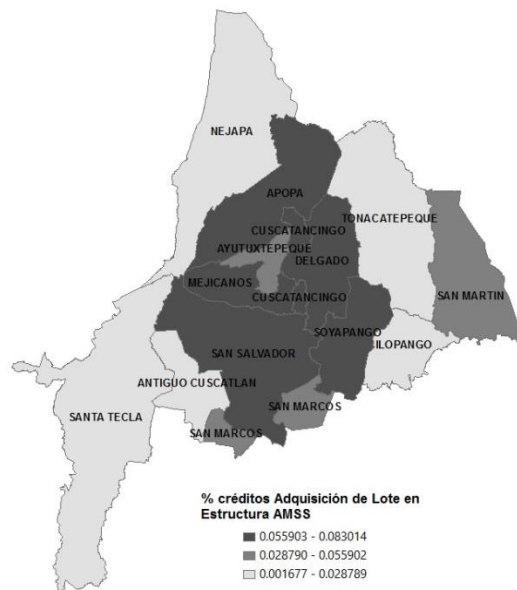
Figura 5.19. Estructura de las proporciones de créditos otorgados por FSV orientados hacia RAM en el AMSS, 1992-2012.



Fuente: elaboración propia sustentada en base de datos elaborada y otorgada por FSV en 2015.

En cuanto a la línea de financiamiento para adquisición de lotes, que representa el 0.59% de los créditos del FSV, también se muestra una diferencia marcada en la territorialización del financiamiento, concentrándose fundamentalmente en la zona central de la metrópolis, como se observa en la figura 5.20. La similitud respecto a los créditos de RAM sería que la adquisición de lotes escaparía de la dinámica de producción industrial de vivienda. En cuanto a la demanda de créditos, el municipio central de Ciudad Delgado consume el 14.1% de los financiamientos para la compra de lotes, seguido por Apopa, en el que se han asignado el 13.1% de los créditos. Le siguen Cuscatancingo con un 11%, San Salvador con un 9.7% y Soyapango con un 9.5%. Finalmente, en Mejicanos se ha aportado el 10.4% de los créditos, en San Marcos un 8.4% de los créditos, en San Martín un 7.8% y finalmente en Ayutuxtepeque un 7%. En términos de las condiciones de desigualdad territorial, las personas que han adquirido créditos para la compra de lotes en los municipios más lejanos a la centralidad podrían situarse en condiciones relativamente adversas en cuanto a la dotación de los servicios y podrían llegar a formar parte del tejido urbano discontinuo que caracteriza las zonas cada vez más apartadas del vértice de municipios con privilegios del espacio socialmente producido. En alguna medida los créditos orientados hacia la adquisición de lotes estarían respondiendo también a la división social del espacio residencial metropolitano al quedar por fuera dos de los municipios de la centralidad.

Figura 5.20. Estructura de las proporciones de créditos otorgados por FSV orientados hacia Adquisición de Lotes en el AMSS, 1992-2012.



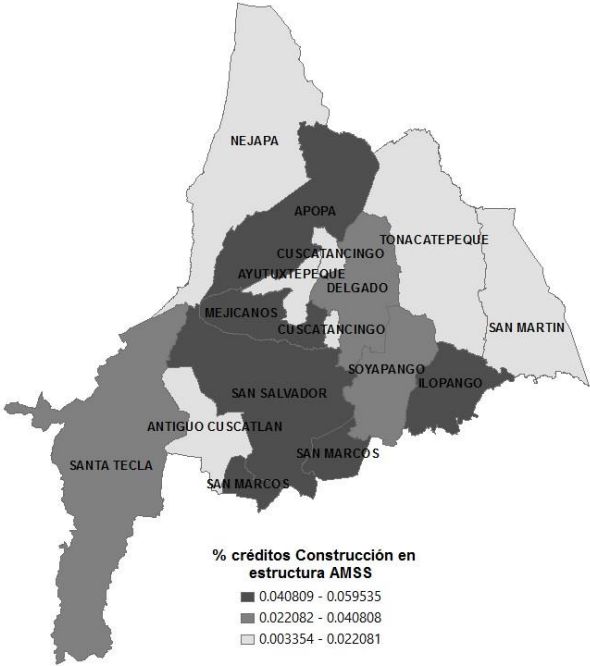
Fuente: elaboración propia sustentada en base de datos elaborada y otorgada por FSV en 2015.

Finalmente, en lo que respecta a los créditos otorgados para la construcción de vivienda que asciende a un 0.36% del total de los créditos del FSV y se presentan en la Figura 5.21, están mucho más distribuidos en el territorio metropolitano, con excepción de los municipios más periféricos como Tonacatepeque, Nejapa o San Martín, que en conjunto suman 6.9% de los créditos. Tampoco hay mucha participación de estos en los municipios de la zona central: Ayutuxtepeque y Cuscatancingo que, juntos, han demandado el 4.6% de los créditos, o en Antigua Cuscatlán que apenas reporta el 1.6% de los créditos en el periodo. La mayor demanda de los mismos se ha desarrollado en Apopa, con el 16.4%; seguido por San Salvador con 13.1% y Mejicanos con 12.9%, San Marcos con 11.8%; mientras que Ciudad Delgado demandó un 7.8% y Soyapango un 7.1%. La excepción es Santa Tecla, que demanda un 6.2% de los créditos en esta línea de construcción. En términos de la división social del espacio residencial, la mayoría de municipios poseen precios de suelo y de vivienda entre intermedios y bajos, y en cuanto a su composición de clase respecto al total metropolitano, la mayoría de municipios aporta mayores proporciones de clases trabajadoras y populares. Sobre la dotación de servicios en los municipios y la relación del tejido urbano continuo y discontinuo, la distribución es de tal



forma que las construcciones de vivienda se estarían desarrollado en municipios que van desde condiciones intermedias hasta las más precarias en el caso de Apopa.

Figura 5.21. Estructura de las proporciones de créditos otorgados por FSV orientados hacia Construcción en el AMSS, 1992-2012.



Fuente: elaboración propia sustentada en base de datos elaborada y otorgada por FSV en 2015.

**5.3.Consideraciones finales**

Los diversos indicadores que dan cuenta de la desigual producción de espacio urbano en la metrópolis entre el periodo analizado de 1989 y 2014, tales como el alumbrado eléctrico, el servicio de agua potable, la recolección de desechos y los sistemas de drenaje, la superficie de tejido urbano continuo y discontinuo, así como del espacio público tradicional por habitante; confirman la continuidad del proceso histórico y estructural bajo el que se ha construido y consolidado materialmente la principal metrópoli salvadoreña. Durante el periodo, si bien se observa una mejora en las condiciones de dotación de infraestructuras y servicios urbanos en los municipios de la periferia metropolitana, estos siempre se mantienen en el rezago respecto a una centralidad consolidada históricamente. Esto ha sucedido, en buena medida, debido a que los mismos instrumentos y normativas de ordenamiento y desarrollo territorial refuerzan la tendencia hacia la expansión urbana

desordenada periférica por parte de las clases trabajadoras, incluyendo además, la producción de asentamientos populares progresivos, debido a que el suelo es más barato y con menos servicios e infraestructuras urbanas; superando las posibilidades de enfrentar los requerimientos sociales del crecimiento metropolitano por parte de las instituciones estatales. En este sentido, quienes habitan en las zonas más periféricas respecto a la centralidad metropolitana, se ven en condiciones materiales más adversas para su propia reproducción, respecto de las clases dominantes y privilegiadas, así como de las capas medias que se asienta predominantemente sobre dicha centralidad o en sus alrededores más inmediatos. Tal como se ha planteado por Duhau (2003 y 2013) y Schteingart (2001 y 2010), esta forma de producción de espacio urbanizado y la distribución de bienes públicos forman parte de la explicación de la división social del espacio residencial.

Sobre los casos particulares de las instituciones de la política estatal de vivienda, FONAVIPO y FSV, se debe partir del reconocimiento de que ambas rigen su comportamiento a partir de una lógica en la que la vivienda y el suelo son mercancías a las que acceden diferentes tipos de “clientes”, que son atendidos de forma estratificada entre ambas entidades estatales, a los que se les brinda la posibilidad de acceder a las mercancía-vivienda con diferentes propiedades espaciales, que van desde la superficie de las edificaciones y su localización; y que también pueden diferir sustantivamente a partir de los procesos productivos que intervienen en la construcción de las viviendas. Para ambas entidades la propiedad privada del suelo y las viviendas es un eje transversal que supone la mejora en las condiciones de vida de la población atendida, dejando por fuera otras formas posibles de propiedad de viviendas, por ejemplo, las viviendas de propiedad cooperativa.

Como se ha analizado, FONAVIPO se orienta, sobre todo, hacia las clases trabajadoras de menores ingresos y hacia las clases populares subsumidas indirectamente en las relaciones capitalistas. En términos de la división social del espacio residencial, esta entidad se dedica, fundamentalmente y previa legalización de inmuebles por parte del Instituto de Legalización de la Propiedad y su inscripción en el Centro Nacional de Registros, a brindar créditos y/o subsidios “in situ” para acciones de vivienda de remodelación, ampliación o mejora (RAM), dirigidos hacia las clases populares que se han asentado históricamente en tugurios o colonias ilegales en diferentes zonas de la metrópolis que, como se ha visto en el capítulo de antecedentes, se localizan principalmente en San

Salvador, expandiéndose hacia los municipios centrales más próximos a la capital y, en menor medida, a los municipios periféricos del arco que corre de norte a oriente en la metrópoli. En este sentido, el ejercicio de legalización y entrega de títulos oficializa y legitima la localización de las clases trabajadoras y de bajos ingresos en estas zonas, contribuyendo a que se haga más rígido el patrón de división social del espacio. Si bien se pueden considerar que en las zonas centrales de la metrópoli existe mayor acceso a la dotación de servicios urbanos, infraestructuras y equipamientos, este hecho no desdibuja el abandono en términos de inversión que se ha llevado a cabo sobre el centro capitalino desde principios del siglo XX. Por otra parte, considerando los planteamientos de Martín-Baró (1985) sobre la densidad habitacional, hacinamiento y el poco espacio que corresponde a las clases populares, se puede plantear que las intervenciones de RAM se llevan a cabo en suelo de escaso tamaño, lo que daría cabida a viviendas también minúsculas.

Por otra parte, en el ejercicio de legalización de la propiedad y en la erogación de los créditos por parte del FONAVIPO se legitima el hecho de que a estas clases trabajadoras de bajos ingresos y a las clases populares les corresponde menos espacio, en términos de la superficie construida para las familias y/o hogares a los que se les han otorgado los financiamientos. Adicionalmente, los financiamientos o apoyos en especie son utilizados, sobre todo, para implementar procesos de autoconstrucción sobre sus viviendas o sobre los lotes adquiridos. En este sentido, la intervención de esta entidad basada en la autoproducción trae consigo las consecuencias ya conocidas al respecto: inversión de tiempo-trabajo extra a la jornada laboral de los miembros de la familia en la mejora de la vivienda, que sería un trabajo no remunerado por nadie, es decir, que contribuye a la auto reproducción de potencial fuerza de trabajo para el mercado laboral formal sin que al sector privado le implique ningún costo. Esto quiere decir, que la autoconstrucción es funcional a la acumulación capitalista en tanto se encuentra subsumida indirectamente a la misma (Montoya, 1995). En otras ocasiones se puede a trabajadores de la construcción relativamente especializados en obras pequeñas que implican un costo económico para las familias y que podría reducir la inversión en otros gastos asociados directamente con su reproducción social, como son la alimentación, la salud, el vestido, la educación o la recreación, entre otros. En la producción de los espacios participarían de forma indirecta,

como mediadores, las Instituciones Autorizadas, cuya naturaleza fue analizada en el capítulo IV y que implican un costo adicional para quienes acceden a estos créditos en tanto sus intereses son mayores que los de la banca comercial, a la vez que ayudan a la reproducción de capitales privados con los que se financia la política de vivienda.

La lógica de gestión de la política de vivienda carece de un diseño que considere las condiciones reales del territorio y que en función de estas contribuya a reducir las desigualdades sociales históricamente producidas, lo que repercute en la rigidez del patrón de división social del espacio residencial. Asimismo, como ha sido analizado previamente, los créditos otorgados no alcanzan a cubrir a la totalidad de familias u hogares que requieren de la intervención estatal para atender su necesidad de vivienda.

Por su parte, el FSV contribuye a la producción social del espacio sobre todo desde la oferta de vivienda producida industrialmente desde empresas privadas de la construcción. Esto incorpora una diversidad de agentes en la producción, sobre todo desde entidades asociadas al financiamiento de las viviendas, incluyendo al mismo FSV, a la banca nacional y a la banca comercial transnacionalizada, así como constructoras privadas, cuya orientación también está estratificada en función de las características de las viviendas que serían puestas en circulación. El consumidor de la vivienda que realiza su valor de uso participa mayoritariamente a partir de la compra de la mercancía ya terminada, con excepción de aquellos créditos orientados hacia la remodelación, ampliación y mejora, o hacia refinanciamiento de deudas, entre otros.

La división social del espacio residencial es apuntalada por el FSV en tanto la mayoría de sus intervenciones están vinculadas con la producción y venta de viviendas que se ubican sobre todo en los municipios orientales del corredor mixto (Soyapango e Ilopango) y en municipios periféricos (Tonacatepeque y Apopa), donde los municipios presentan condiciones relativamente deficientes en la dotación de servicios e infraestructuras; aspecto que es coincidente con proporciones mucho menores del tejido urbano continuo respecto al tejido urbano discontinuo. Los financiamientos para la vivienda están más claramente alejados de la centralidad de la ciudad constituida por los municipios de Santa Tecla, Antiguo Cuscatlán y San Salvador. Con ello, el FSV contribuye a la dispersión de la ciudad y a hacer más rígida la división social del espacio residencial.

Por otra parte, el FSV ha abandonado el objetivo de atender al déficit habitacional en tanto ofrece líneas de crédito asociadas a refinanciamientos de la banca privada o a la adquisición de viviendas adicionales por grupo familiar.

## **CONCLUSIONES**

A partir de los diversos capítulos que forman parte de esta investigación se ha abordado la problemática general de la producción de desigualdad socioespacial en el Área Metropolitana de San Salvador y, de forma específica, la producción de la división social del espacio residencial en este territorio. El hilo conductor de las reflexiones es la producción social del espacio, desde una perspectiva geográfica crítica, que considera que este fenómeno es el resultado de las relaciones clasistas insertas en el modo de producción capitalista. En este sentido, se ha analizado la división social del espacio residencial a partir del estudio de la política estatal de vivienda en la principal metrópoli salvadoreña, considerando los principales procesos y relaciones que se desarrollan entre los agentes que intervienen, así como sus intereses y motivaciones en el devenir histórico, dando énfasis al periodo comprendido entre 1989 y 2014, en el que se implementa tardíamente el neoliberalismo en El Salvador.

Se ha buscado complejizar el estudio sobre estos procesos, mostrando que es útil interpretar al Estado y sus políticas de vivienda en sus sentidos restringido y ampliado, destacando cómo los discursos y las prácticas hegemónicas alrededor de estas políticas han sostenido el tiempo la funcionalidad de las mismas hacia la reproducción y acumulación de capital favorable para las clases dominantes, a la vez que se ha legitimado la desigual distribución y acceso al espacio para las diversas clases sociales. En este sentido, se ha analizado la vivienda asociada a estas políticas como un bien fundamental para la reproducción de la fuerza de trabajo y de las clases sociales populares, en su doble carácter de valor de uso y valor de cambio, siendo este último el que orienta la gestión de las políticas.

### **Principales hallazgos alrededor de los objetivos y las preguntas de investigación**

En vista de lo planteado hasta el momento en estas conclusiones, se puede afirmar que el principal proceso económico que subyace en la producción de desigualdad socioespacial es la relación mercantil alrededor de la política estatal de vivienda, cuyo motor responde a la movilización de capitales a partir del sistema financiero. En términos políticos, la

desigualdad socioespacial es producto de la orientación que se ha dado al FONAVIPO y al FSV a partir de la articulación entre sociedad política y sociedad civil en los cuadros institucionales que forman parte de sus órganos de dirección. Con ello el proyecto económico de reproducción y acumulación de capital favorable a las clases dominantes tiene su contraparte política en el Estado mismo. Socialmente, la política es el resultado de las relaciones clasistas en la sociedad salvadoreña, de tal forma que la misma asigna desiguales viviendas a las diversas clases sociales en zonas distintas, con desiguales dotaciones de servicios e infraestructuras urbanas, apuntalando el patrón de división social del espacio residencial metropolitano.

Con respecto al objetivo y pregunta específica abordados en el segundo capítulo de los *Antecedentes de la política estatal de vivienda y la producción de división social del espacio en el Área Metropolitana de San Salvador. Finales del siglo XIX a 1989*, se ha comprobado que la política estatal de vivienda y los modelos de acumulación capitalista se articulan con la producción de división social del espacio residencial a partir de dos procesos interrelacionados: a) en primer lugar, por medio del impulso de la agroexportación y la industrialización se generaron migraciones de fuerza de trabajo hacia la metrópolis que no fue absorbida ni por el Estado ni por el sector privado comercial e industrial formal; generando la ocupación de suelos periféricos privados o relativamente centrales pertenecientes al Estado, con o sin condiciones adecuadas para su habitabilidad por parte de las clases populares; y b) a través de una política estatal de vivienda que se territorializa en zonas relativamente centrales de la ciudad, orientada a fracciones de las clases sociales, principalmente de la clase trabajadora, con trabajos formales dentro del Estado (funcionales a la reproducción del Estado) o de los sectores industriales y comerciales privados (cuyo trabajo se encuentra directamente subsumido al capital), caracterizados por contar con ingresos (sobre todo laborales), que les sitúa como demanda solvente para el acceso a créditos para la compra de vivienda. Esta política, por otra parte, fortalecería al sector privado de la construcción y al sistema privado financiero.

Respecto al abordaje de los tres objetivos y sus respectivas preguntas del capítulo de los *Condicionamientos generales sobre la producción de desigualdad social y espacial en el Área Metropolitana de San Salvador en el periodo 1989 – 2014*, los resultados son los siguientes. En el caso de la primera pregunta y su objetivo, se puede afirmar que el Estado

salvadoreño desde sectores dominantes de la sociedad civil y política evidencia la consolidación de un proyecto hegemónico entre sectores empresariales y políticos de derecha que es funcional a la reproducción y acumulación de capital privado nacional. Esto se lleva a cabo a partir de la implementación del modelo neoliberal impulsado a través del partido político ARENA, representante de los intereses de la oligarquía y las clases dominantes, por medio de la colocación de cuadros institucionales en prácticamente la totalidad de las instituciones estatales. Este proceso fue apoyado por organismos supranacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que también se ven beneficiados y que influyen en las decisiones político-económicas en el país. Como consecuencia de lo anterior se deterioran las condiciones laborales y de reproducción social de las clases trabajadoras a partir de la transformación del mercado laboral, siendo esta erosión una condicionante estructural que afecta negativamente sobre acceso de las clases populares y de menores ingresos a la vivienda producida por la política estatal de vivienda.

Para el caso de la segunda pregunta y su objetivo del tercer capítulo, se puede afirmar que las normativas asociadas al ordenamiento y desarrollo territorial metropolitano se han elaborado manteniendo una concepción del espacio como una mercancía, de tal forma que el acceso a esta dependerá de la pertenencia de la fuerza de trabajo a las diversas clases y grupos sociales; pues estos determinan los ingresos. Debido a esto, se legaliza, legitima y normaliza la desigual distribución social del espacio metropolitano, haciendo más rígida la división social del espacio residencial en su interior, fomentando la ocupación de las clases dominantes o privilegiadas en la centralidad o próxima a la centralidad de la metrópolis, mientras que las clases populares se concentrarían en mayor medida en la periferia de dicha centralidad, donde la intervención del Estado o de los grandes capitales ha estado más ausente, generando zonas de desarrollo y de subdesarrollo, en el marco del desarrollo geográfico desigual.

En lo que concierne a la tercera pregunta y su objetivo específico del tercer capítulo, se ha evidenciado a partir del análisis del desmantelamiento del Ministerio de Obras Públicas, que el proyecto hegemónico de acumulación privada de capital se logra por la articulación entre sociedad política y sociedad civil de tal forma que la producción social del espacio relacionada con la construcción e infraestructuras y equipamiento urbano se



traslada hacia el sector privado en función de su supuesta eficiencia, pero que es financiado con fondos públicos, es decir, trasladando parte del excedente socialmente producido hacia los ejecutores de la producción del espacio urbano. Esto se evidencia, entre otros aspectos, en la venta en “calidad de chatarra” de equipo o maquinaria especializada en buen estado hacia el sector empresarial de la construcción, así como desde la privatización de las cementeras y productoras de asfalto estatales. El resultado, además de cumplir con objetivo principal de la obtención de ganancias para sectores empresariales de la sociedad civil con fines de lucro es, por un lado, la producción de condiciones urbanas y de hábitat de mayor calidad para los territorios de centralidad urbana donde se concentran en mayor medida las clases dominantes y otros grupos sociales privilegiados (como sectores sociales medios); mientras que por el otro, la producción de condiciones urbanas y de hábitat de menor calidad se realizarán en espacios periféricos a dicha centralidad y serán de menor calidad y más deficientes en los que habitan en mayor medida las clases populares y otras clases y grupos de trabajadores de bajos ingresos; con lo que se consolida la división social del espacio residencial metropolitano.

En cuanto al capítulo IV, que aborda los *Procesos de gestión y espacialidad de la política estatal de vivienda del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) y el Fondo Social para la Vivienda (FSV), 1989 – 2014*, en lo que concierne a la primera pregunta y su objetivo específico, se ha demostrado que las políticas de vivienda llevadas a cabo en el periodo de estudio plantean un reacomodo de la relación entre sociedad política y sociedad civil de tal forma que la primera transfiere responsabilidades, recursos y garantías a la segunda alrededor de la producción de vivienda, lo que implica posibilidades para la obtención de acumulación de capital por parte del sector privado relacionado al financiamiento, construcción e intercambio de vivienda; a la vez que amplía las posibilidades de extracción de capital a partir de la ampliación del mercado a sectores tradicionalmente no entendidos y derivados de la privatización y fragmentación del suelo urbano. Este es el caso de FONAVIPO, encargada fundamentalmente de la atención de las clases populares.

En lo que respecta a la segunda pregunta y objetivos específicos del cuarto capítulo, se pudo verificar que la política estatal de vivienda se ha estratificado en función de la atención a diferentes grupos sociales de tal forma que en la atención brindada a las clases

populares o a las clases sociales de menores ingresos se incorporan en los procesos de la política estatal algunos agentes no capitalistas, pero son dominantes los agentes que buscan maximizar sus capitales; mientras que para los sectores sociales de mayores ingresos participan fundamentalmente agentes del gran capital. En el caso del FONAVIPO, existe evidencia que permite constatar que, aun siendo relativamente pocos los proyectos de producción de vivienda en comparación con las acciones de vivienda de remodelación, ampliación o mejora (RAM), han participado activamente empresas privadas, como el caso de Salazar Romero, así como otras que han ganado licitaciones para la construcción de proyectos de vivienda terminada. A pesar de que este tipo de proyectos es sustantivamente inferior al de las acciones de RAM, los capitales invertidos no son nada despreciables, confirmando que incluso la denominada vivienda de interés social es funcional a procesos de reproducción y acumulación de capital, por lo menos en el caso de la producción industrial de vivienda. Por otra parte, también se ha evidenciado que en el proceso de intercambio-consumo han participado empresas constructoras, financieras y la gran banca privada como Instituciones Autorizadas que sirven de intermediarias de los créditos. Para el caso del FSV, prácticamente la totalidad de agentes que intervienen están articulados a la política bajo la lógica de la ganancia a partir de los diversos procesos alrededor de la política de vivienda.

En ambos casos (FSV y FONAVIPO) se observa una articulación entre sociedad política y sociedad civil que coincide con la lógica mercantil de vivienda impulsada por cuadros institucionales de los grandes capitales nacionales, bajo el acompañamiento de organismos supranacionales; lo que imposibilita la atención de la totalidad de demandantes de las acciones inherentes de la política en tanto se prioriza a la demanda solvente. Con ello se llevan a cabo procesos que favorecen el flujo de capitales nacionales y sobre todo transnacionales. Derivado de lo anterior, se puede constatar que la espacialidad de la política estatal de vivienda impulsada tanto por el FONAVIPO como por el FSV tiene como principal motor, en la actualidad, la escala supranacional de la cual provienen los financiamientos para los créditos de las clases sociales consideradas como demanda solvente. Asimismo, se ha podido identificar una diversidad de agentes sociales que operan en diversas escalas dentro del territorio nacional, con mediación de los proyectos espaciales

del Estado que representan dichas instituciones, haciendo más fácil el flujo de los capitales asociados a la política.

La ideología de la vivienda como mercancía ha sido evidente para ambas instituciones en tanto se ha atendido a la considerada “demanda solvente”, a lo que se puede agregar que la población que solicita los créditos es vista como clientela y no como sujetos de derecho a la vivienda digna. En el caso de FONAVIPO y en algunos casos dentro del FSV se han otorgado subsidios para complementar los ingresos disponibles por las clases populares o las clases trabajadoras de bajos ingresos, de tal forma de convertirlos en esta demanda solvente:

El aspecto ideológico dominante de la política estatal de vivienda desarrollado por el FONAVIPO y el FSV ha sido el de apuntalar la idea de la ineficiencia de un Estado planificador que ha transitado hacia a un Estado facilitador de procesos alrededor de la vivienda que es más eficiente para distribuir socialmente este bien necesario para la reproducción de la fuerza de trabajo.

En lo que respecta a la pregunta y objetivo del quinto capítulo *Desigualdad territorial, territorialización de la política estatal de vivienda y reproducción de la división social del espacio residencial, 1989 – 2014*, se ha evidenciado que la división social del espacio residencial en el Área Metropolitana de San Salvador se manifiesta entre 1989 y 2014 a partir de, por un lado, la dotación de infraestructuras y servicios urbanos desigualmente distribuidos entre los municipios de la metrópolis. Esto ha sido comprobado a partir de una diversidad de indicadores oficiales. Por otro lado, la localización desigual de las diversas clases sociales sobre estos municipios se presenta de tal forma que la mayor proporción de las clases dominantes y/o privilegiadas se asientan en los municipios con mejores condiciones de dotación de infraestructuras y servicios urbanos. En específico, sobre un vértice ubicado en la zona sur-oriental de la metrópoli conformado por parte del municipio de San Salvador, junto con Santa Tecla y Antiguo Cuscatlán; mientras que la mayor proporción de clases trabajadoras y populares se asientan en los municipios centrales o de la periferia de la metropolitana, formando un arco que corre de norte a oriente, donde las infraestructuras y equipamientos urbanos son más deficientes.

Si bien es posible afirmar que en conjunto, el FONAVIPO y el FSV contribuyen a agudizar el patrón de la división social del espacio residencial, se debe aclarar que la política de

vivienda impulsada por FONAVIPO se territorializa fundamentalmente en la capital y en otros municipios de la zona central adyacentes a San Salvador, a partir de los créditos de remodelación, ampliación y mejora. Esto respondería a que esta institución ha atendido, sobre todo, a los asentamientos informales de las clases populares que se fueron produciendo en décadas anteriores al periodo de estudio. Por su parte, el FSV se territorializa fundamentalmente en los municipios periféricos

### **Hallazgos inesperados**

Uno de los principales hallazgos de esta investigación ha sido identificar que la política estatal de vivienda del FONAVIPO y del FSV tienen formas distintas de contribuir a la división social del espacio residencial en la principal metrópolis salvadoreña en el periodo comprendido entre 1989 y 2014. Como se ha apuntado previamente, la primera formaliza la localización de su intervención crediticia en las zonas centrales, dirigida fundamentalmente hacia las clases populares que se fueron asentando históricamente como producto de las relaciones clasistas en el marco del impulso del modelo agroexportador y el de Industrialización por Sustitución de Importaciones; mientras que la segunda ha aportado a la expansión y difusión de la metrópolis para las clases trabajadoras consideradas como demanda solvente, incluyendo un nuevo segmento social considerado como de “ingresos variables” que se encuentra subsumido directamente en las relaciones capitalistas, generando un proceso de periferización que se aleja, del vértice sur-poniente de San Salvador, Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla, constituido como centralidad metropolitana.

Se puede afirmar que sobre este vértice la intervención de la política estatal de vivienda ha sido casi inexistente en lo que respecta a la adquisición de viviendas o lotes, o a la construcción de vivienda para las clases trabajadoras o para las clases populares en el periodo analizado. Como se ha demostrado, sobre esta zona se han ido expandiendo históricamente las mayores proporciones de las clases dominantes o privilegiadas, junto con algunos segmentos de las capas medias. Esto podría deberse a que gran parte de esta región se constituyó como propiedad privada de algunas familias de la oligarquía nacional y de las clases dominantes del país desde finales del siglo XIX que, con el apoyo del Estado, pudieron llevar a cabo el proceso de fragmentación y privatización del suelo, así como el

proceso de acumulación originaria, favoreciendo al modelo agroexportador de café. El uso de estas tierras para la agroexportación las hizo muy valiosas al ser el sustento del motor de la economía nacional hasta finales de la década de 1980, al menos parcialmente. Así mismo, es en esta misma dirección hacia donde las empresas urbanizadoras de algunas de las familias oligarcas y de las clases dominantes fueron produciendo vivienda para ellas mismas y para las capas medias a partir de la década de 1930. Al su vez, este proceso fue acompañado por inversiones estatales en la dotación de servicios e infraestructuras urbanas. Con ello, se contribuyó a incrementar aún más el precio del suelo en este vértice, haciéndolo más inaccesible para las clases trabajadoras y populares. La política estatal de vivienda, que responde a la lógica mercantil del espacio (suelo y vivienda) es consecuente y consistente al adaptar su intervención fuera de estos territorios a partir de la erogación de financiamiento para las clases trabajadoras de bajos ingresos y para las clases populares en el resto de la metrópoli.

Otro hallazgo inesperado radica en identificar la disparidad en los montos de crédito que han fluido desde ambas instituciones, de tal forma que en el mismo periodo de tiempo, FONAVIPO ha otorgado apenas el equivalente al 20% del financiamiento brindado por el FSV. Si se reconoce que el principal problema alrededor de la vivienda en El Salvador es el déficit cualitativo, pero la mayor proporción del financiamiento se dirige hacia la adquisición de vivienda, se refuerza el argumento de que la atención de la situación real habitacional en términos sociales y territoriales no es prioridad de la política, aunque sí coadyuve en alguna medida a su solución. En este sentido, es el mercado la relación social que prevalece como motor de la política estatal de vivienda y no el derecho o la atención de la necesidad de vivienda. La política, entonces, queda restringida a la relación mercantil. Quien no tiene suficientes ingresos económicos para ser considerado como demanda solvente o que no tiene para ahorrar, no tiene acceso a la política. Es por ello que el FSV tiene un papel dominante sobre la política de vivienda, ofreciendo cinco veces más créditos que el FONAVIPO.

También ha sido un hallazgo inesperado constatar que las mismas normativas asociadas al desarrollo y ordenamiento territorial a nivel nacional y metropolitano –la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial aplicado a todo el país, con excepción de la metrópolis, y la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial para el AMSS–, junto con el

Reglamento a la Ley de Urbanismo y Construcción, y la Ley Especial de Lotificaciones y Parcelaciones para Uso Habitacional; así como los instrumentos de METROPLAN 80 y 2000, no solamente asignan la periferia metropolitana para las clases populares a partir de los asentamientos progresivos, donde existen peores condiciones de infraestructura y servicios urbanos, sino que, además, en la práctica vetan las posibilidades de acceso a la centralidad urbana para las clases populares, es decir, se les impide asentarse en el vértice sur-poniente metropolitano. En este sentido, dichas leyes no tiene como fundamento una argumentación técnica, sino político-ideológica que sostiene el patrón de división social del espacio residencial. La sociedad en su conjunto ha normalizado esta situación, desde la población en general hasta los técnicos alrededor de la planificación o la intervención urbana.

Finalmente, otro hallazgo inesperado surge a partir del conocimiento de proyectos habitacionales de grupos cooperativos de vivienda por ayuda mutua en El Salvador y, en específico, en el Centro Histórico de San Salvador. Lo relevante del caso es que fue posible la producción de estos espacios para clases populares a partir de la gestión de FUNDASAL, la Federación Salvadoreña de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FESCOVAM) y del Gobierno de San Salvador, la capital, durante uno de los gobiernos del FMLN durante la década de 2000. En este sentido, esta situación es un precedente en el que el Estado en sentido restringido y materializado en el poder político local, ha participado activamente en esta iniciativa que es, en principio, contrahegemónica respecto al FONAVIPO y al FSV. De existir voluntad política en otros gobiernos locales y logrando establecer una lógica distinta a la hegemónica con respecto a la vivienda en las principales instituciones encargadas de la política de vivienda, esta podría ser una solución plausible y digna para cumplir el derecho a la vivienda por parte de las clases trabajadoras y las clases populares, con lo que se podría reducir el déficit habitacional.

## **La relación del Estado, los modelos de acumulación y la producción de división social del espacio residencial a partir de la política estatal de vivienda en los antecedentes históricos y en el periodo de análisis.**

A partir del análisis desarrollado en la investigación, se ha demostrado que las transformaciones del Estado en un sentido restringido (entendido exclusivamente como sociedad política desde una perspectiva funcionalista), en el que se desenvuelven conflictividades intra e interclasistas, se acompañan de concomitantes transformaciones sobre los proyectos y estrategias espaciales del Estado que son favorables a la acumulación capitalista y que producen y reproducen la desigualdad socioespacial. En este apartado de las conclusiones se presentan los principales procesos económicos, políticos y sociales que subyacen en la producción de desigualdad socioespacial en la metrópolis salvadoreña, en respuesta a la pregunta principal de la investigación. Tal como se planteó en la metodología, en el desarrollo de los capítulos de este trabajo se fueron respondiendo preguntas en función de objetivos específicos que pudieran dar cuenta de dichos procesos de forma parcial. Ahora se presenta la articulación de los mismos, poniendo el énfasis en la política estatal de vivienda.

Se ha podido evidenciar en el periodo comprendido entre 1950 y 1979, la modernización estatal salvadoreña consistió en la creación de nuevos “medios instrumentales y sociales” (técnicas en sentido amplio) para regular las relaciones sociales, es decir, nuevas instituciones y normativas sociales que surgen a partir de la Constitución de 1950. Dentro de estas se incluyen el entramado de instituciones vinculadas con la política estatal de vivienda: Instituto de Vivienda Urbana (IVU), Fondo Social para la Vivienda (FSV), la Financiera Nacional de Vivienda (FNV) y el Instituto Nacional de Pensionados Públicos (INPEP). Desde el punto de vista de la técnica en sentido restringido o estrecho, estas instituciones propiciaron la forma productiva industrial de la vivienda, en estrecha relación con el sector privado financiero y de la construcción.

Las nuevas instituciones creadas durante este periodo fueron financiadas parcialmente a partir de la inversión de excedentes de capital privado provenientes de la agroexportación cafetalera, no sin conflictividades interclasistas entre la oligarquía tradicional que se opuso al modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones

impulsada por otra fracción de la oligarquía más progresista y desarrollista, en tanto se cargaron impuestos a la producción del primer modelo para impulsar el segundo. No obstante, a pesar de esta conflictividad, ambos modelos permitieron hacer que los capitales provenientes de cada uno de ellos se expandieran hacia otros sectores económicos, entre ellos el financiero y de la construcción privada que se desarrollarían junto con la política estatal de vivienda.

En términos de los proyectos y estrategias espaciales del Estado funcionales a la reproducción y acumulación de capital durante este periodo, se evidencia cómo desde el Estado se invierte en infraestructuras que hacen viables ambos modelos. Sobre el modelo agroexportador, se invierte principalmente en infraestructura vial que permite la movilización del café hacia los diversos puntos de salida del país hacia el comercio internacional. Sobre el modelo de ISI, se invierte en infraestructura y en la dotación de servicios urbanos en la metrópolis salvadoreña para hacer viable el proyecto industrializador. Estas inversiones no fueron homogéneas en el espacio, en los municipios sobre los que se realizaron, sino que se localizaron buscando maximizar la rentabilidad de los grandes capitales privados de la oligarquía salvadoreña, como resultado del desarrollo geográfico desigual del modo de producción capitalista.

Espacialmente, el resultado de la implementación de ambos modelos para la metrópolis salvadoreña fue la consolidación de la desigualdad socioespacial en general y de la división social del espacio en particular. El modelo agroexportador, basado principalmente en el café, pero expandido más adelante al algodón y caña de azúcar, provocó la proletarización de población en las zonas rurales, forzando su desplazamiento hacia las principales ciudades, sobre todo hacia la capital y sus municipios aledaños. De igual forma, el modelo ISI y la misma modernización estatal también generaron migraciones hacia la metrópolis por parte de potencial fuerza de trabajo que provenía de otras zonas del país. La implementación de ambos modelos, pero sobre todo sus límites para generar desarrollo social y absorber a la fuerza de trabajo potencial y disponible fueron forzando a las clases trabajadoras de más bajos ingresos, junto con las crecientes clases populares (el sector informal de subsistencia) a localizarse en algunas zonas centrales del municipio de San Salvador que habían sido abandonadas por el capital y las clases dominantes desde inicios del siglo XX, así como en algunos municipios inmediatamente



periféricos hacia el norte y oriente capitalino, generando las primeras expresiones y posteriormente la consolidación de la división social del espacio residencial: las clases trabajadoras de bajos ingresos y las clases populares se fueron periferizando hacia el norte y oriente de la metrópolis, donde no se invirtió para la atención de las necesidades de estas crecientes clases sociales; en sentido contrario, tanto las inversiones estatales como las privadas provenientes de los grandes capitales fueron consolidando una centralidad urbana en el vértice sur-poniente metropolitano, donde se fueron concentrando en mayor medida y progresivamente las clases dominantes y las capas medias, de tal forma que estas gozaron de mejores infraestructuras, equipamientos y dotación de servicios urbanos.

En particular, la política estatal de vivienda que surgió de la modernización estatal y junto con el proceso de ISI, se dirigió hacia las clases trabajadoras dentro el sector formal, primero con énfasis en el sector privado (clases trabajadoras con ingresos entre bajos y medios) pero posteriormente hacia trabajadores estatales (que formarían parte de las capas medias, con sueldos en promedio mayores a los del sector privado). La territorialización de la política de vivienda en la metrópolis se hizo planificó y realizó fundamentalmente en la ciudad capital, o en municipios adyacentes, como el municipio de Mejicanos. Por otra parte, la política dejó por fuera a las clases trabajadoras de menores ingresos, pero sobre todo a las crecientes clases populares, forzando a que estas, por sus propios medios, produjeran sus propias condiciones de ocupación y habitación del espacio en las zonas periféricas de la metrópolis. Con lo anterior se evidencia la existencia de una estructura de aprovisionamiento que fomenta la forma productiva industrial de la vivienda para las clases trabajadoras del sector formal, que construiría vivienda con propiedades espaciales de calidad derivadas de técnicas constructivas más desarrolladas; mientras que las clases populares y otras de bajos ingresos periferizadas producirían sus propias viviendas a partir de la autoconstrucción, con propiedades espaciales de baja calidad, como resultado de un trabajo técnico rudimentario.

La misma dinámica de excluir a las clases populares dentro de la política estatal de vivienda generó, impulsó y potenció el mercado informal del suelo en la metrópoli durante el periodo, en el que, nuevamente, se favoreció al capital privado rentista y que, en la misma medida, contribuyó a la consolidación de la división social del espacio residencial: a las clases populares y de bajos ingresos le correspondería insertarse en el mercado informal

periférico, mientras el mercado formal quedaría reservado para las clases dominantes, capas medias y para segmentos de las clases trabajadoras formales ocupadas en el sector privado o público.

Sobre este periodo merece especial atención la creación de normativas asociadas al ordenamiento y desarrollo territorial, entendidas como técnicas sociales en sentido amplio. Los instrumentos de METROPLAN (80 y 2000), junto con la Ley de Urbanismo y Construcción también han legalizado y normalizado la desigual distribución de las clases sociales en la metrópoli, en tanto el espacio urbano en general, así como el suelo y la vivienda en particular, son mercancías. Estos instrumentos han hecho más rígida la división social del espacio residencial pues permiten el desarrollo progresivo y elevadas densidades habitacionales para las clases populares en municipios periféricos, con respecto al resto de las clases sociales y, sobre todo, con respecto a los tres municipios que conforman la centralidad urbana: Antiguo Cuscatlán, Santa Tecla y el sur-poniente de la capital, San Salvador. Adicionalmente, los mismos instrumentos, en respeto a las normas de densidades habitacionales, prohíben la urbanización progresiva para las clases populares en las zonas donde se asientan predominantemente las clases dominantes y las capas medias.

En lo que respecta al periodo del conflicto civil durante la década de 1980 (financiado en gran parte por los Estados Unidos de Norteamérica), se agudiza el patrón de desigualdad socioespacial en general y la división social del espacio residencial en particular. Esto sucede, sobre todo, por tres motivos. El primero es que la mayor parte del presupuesto estatal (que incluye la deuda hacia Estados Unidos de Norteamérica en el financiamiento contrainsurgente) se dirige hacia las zonas rurales para combatir a la guerrilla que se localiza no en las ciudades, sino en el campo, dejando en abandono la política urbana, sobre todo en las zonas centrales, pero aún más en las periferias donde se concentran mayoritariamente las clases trabajadoras y de menores ingresos, así como las clases populares. No obstante, deterioro de las condiciones urbanas no fue el mismo en la zona de la centralidad metropolitana (al sur-poniente del municipio de San Salvador, en Santa Tecla y Antiguo Cuscatlán), es decir, este abandono habría sido, por lo tanto, relativo. El segundo motivo es que, a partir del terremoto que destruye parte de la ciudad capital en 1986, sobre el centro y sus mesones ocupados principalmente por clases trabajadoras de bajos ingresos o por clases populares, obliga a desplazarse hacia las

periferias a sus ocupantes, engrosando la proporción metropolitana de estos grupos sociales fuera de la centralidad urbana. El tercer motivo es que, en el proceso de expropiación y estatización de las instituciones privadas de la política de vivienda llevadas a cabo durante la década de 1980, los principales proyectos e intervenciones de vivienda que fracasaron (en tanto no lograron venderse, derivados de la crisis económica) también se llevaron a cabo en la ciudad capital y sus municipios más próximos y no en las periferias urbanas, es decir, la política siguió territorializándose relativamente en la centralidad metropolitana.

Durante una gran parte del periodo principal de análisis de la investigación, 1989 y 2009, se presenta un alineamiento de las clases dominantes o de sus cuadros institucionales dentro de prácticamente la totalidad de las instituciones estatales (en términos de Estado en sentido restringido: los tres poderes y la mayoría de gobiernos locales), permitiendo la implementación del modelo neoliberal a partir de la transformación del Estado, es decir, transformando los proyectos y estrategias espaciales del Estado, y creando nuevos medios e instrumentos sociales entendidos como técnicas en sentido amplio. Si bien es cierto que durante el último periodo de gobierno, entre 2009 y 2014, se presentó un cambio en la configuración del poder Ejecutivo, esto no representó un giro de timón respecto al modelo neoliberal en general, debido a que se continuó en la dependencia de créditos para viabilizar la política por parte de las dos principales instituciones encargadas de este fin.

El principal mecanismo para la reproducción y acumulación de capital fue el saneamiento de la banca estatal por medio de fondos públicos y, una vez rescatada la banca, se procedió a su privatización a un precio risible. Posteriormente, la privatización del sistema de pensiones a partir de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) también impulsó el fortalecimiento del capital financiero. Ambas iniciativas que forman parte de la estrategia neoliberal han representado una estafa hacia las clases trabajadoras, pero también para la sociedad en su conjunto, en tanto representan mecanismos de socialización de pérdidas económicas. Además, se fortaleció el sistema financiero privado para la captación de remesas provenientes de los salvadoreños en el exterior, principalmente de Estados Unidos de Norteamérica; a la vez que se dolarizó la economía. Complementariamente, se puso en marcha una reforma fiscal regresiva: los principales recursos con los que contaría el Estado provendrían básicamente de la fuerza de trabajo a partir de impuestos como el IVA que llegó a aplicarse incluso a productos de la canasta

básica y los medicamentos. Se eliminó el impuesto a las exportaciones y a las empresas maquiladoras extranjeras, se derogó el impuesto a la propiedad inmobiliaria, se eliminó el impuesto a la propiedad y a la herencia y se redujeron los impuestos sobre las grandes rentas. Adicionalmente se privatizaron varias funciones llevadas a cabo por el Estado, tales como las exportaciones de café y azúcar, importación de petróleo, la distribución de la energía eléctrica, las telecomunicaciones, los ingenios azucareros, algunos servicios de hospitales públicos, entre otros mecanismos. Con estas medidas se favorecería la reproducción y acumulación de capital. Muchas de estas iniciativas formaron parte de las recomendaciones que realizaron el Fondo Monetaria Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, cuya correa de transmisión fueron el partido político ARENA y el tanque de pensamiento Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), ambos instrumentos afines a los intereses de las clases dominantes. Por si esto no fuera poco, se ha evidenciado la puesta en marcha de prácticas de corrupción que también han sido funcionales a la reproducción de capitales privados, por ejemplo, en el caso de multas tenidas que pagar por entidades estatales hacia empresas privadas.

La otra cara de la moneda fue la degradación de las posibilidades y condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. Además de la aplicación del IVA como principal mecanismo de capitalización del Estado, a lo que se sumó el impuesto a los sectores de la pequeña y micro empresa, así como a personas naturales que prestan servicios profesionales. También se llevaron a cabo procesos de privatización y cierre de empresas estatales representó el despido masivo de trabajadores que pasarían a engrosar tanto a trabajadores informales de ingresos bajos o medios en el sector de servicios, como a las clases populares. Adicionalmente se cerraron algunas entidades que favorecían el consumo de bienes, como el Instituto de Regulador de Abastecimientos; se forzó a las clases trabajadoras dentro del sector formal que cotizaran con las AFP privadas, una vez que estas fueron creadas. Por si lo anterior fuera poco, se llevaron a cabo procesos de flexibilización del mercado laboral, se estabilizaron (estancaron) los salarios mínimos medios y reales, se obstaculizó la organización sindical. Además, se eliminaron cláusulas de discriminación positiva que favorecían a las mujeres, basados en la premisa ideológica de la igualdad de oportunidades.

En términos de la política estatal de vivienda, la primera gran transformación consistió en revertir el proceso de estatización o expropiación de las empresas alrededor de la vivienda que se llevó a cabo en la década anterior, y a incorporar de manera más activa a los sectores privados de la construcción y del financiamiento de la vivienda en la política. Para llevar a cabo esto fue necesaria la creación de nueva institucionalidad, como técnicas sociales en sentido amplio. Así, se creó el Registro Social de Inmuebles (RSI) y el Centro Nacional de Registro (CNR) que, siguiendo la lógica de Hernando de Soto, permitiría que las clases populares y otras clases con bajos ingresos pudieran acceder al crédito que tuviera como respaldo la propiedad de inmuebles, incorporándose a los circuitos de reproducción y acumulación de capital privado con los que se financiaría el acceso a las viviendas o a las acciones alrededor de la vivienda.

En conjunto con las instituciones anteriores y para viabilizar la nueva política estatal de vivienda, se creó el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), que ha sido el encargado de dirigirse hacia las clases populares y a otras de bajos ingresos en el país, que habían estado excluidas durante los periodos históricos anteriores. Sin embargo, esta institución tendría en su genética la esencia del modelo neoliberal: se encargó de subastar o vender los activos que pertenecían a las instituciones estatales de vivienda en el periodo anterior, con excepción del inventario de activos del Fondo Social para la Vivienda, con lo que lo producido históricamente y socialmente pasa a manos privadas, sobre todo, del mejor postor aquellos con mayor capacidad adquisitiva, principalmente, sectores de las clases dominantes que conformaron parte de la oligarquía nacional. Asimismo, la institución se ha encargado de posibilitar el acceso a los créditos para las clases populares, pero exclusivamente a aquellas con capacidad de ahorro, dejando por fuera a una proporción sustantiva de familias u hogares. Por otra parte, para canalizar los créditos se han incorporado intermediarios denominados Instituciones Autorizadas, dentro de las que se encuentran entidades privadas con fines de lucro tales como empresas constructoras, inmobiliarias o la banca privada, y también participan organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro. Las primeras se han lucrado por medio de esta institución a partir de la producción (construcción) de viviendas que se han incorporado con acciones de la política en la que han intervenido otras instituciones (incluyendo la representación de la cooperación internacional), aunque en una proporción bastante reducida, mientras que las

segundas han tenido una función más acorde al interés social. En general, FONAVIPO se ha encargado más de la atención al déficit cualitativo, entendido como aquel en el que las condiciones de habitabilidad de las viviendas es bastante precaria, a partir de acciones alrededor de la vivienda, como remodelación, ampliación o mejora, más que a la construcción de vivienda terminada. Estas intervenciones de vivienda forman parte de la autoconstrucción a partir de la política.

Por parte del Fondo Social para la Vivienda (FSV), este continuó con su dinámica de brindar créditos a clases trabajadoras formales, e incorporó posteriormente al sector de “ingresos variables”, que es una parte del sector informal con mejores condiciones económicas respecto a las clases populares, pues en el mismo se encuentran micro empresarios con capacidad de producir capital (aunque sea de forma reducida) y generar empleo remunerado, así como profesionales independientes o pequeños comerciantes. Es decir, estos grupos no forman parte de las clases populares, en tanto se encuentran subsumidos directamente a las relaciones sociales capitalistas. El FSV tuvo un acercamiento más profundo con el sector privado con fines de lucro: grandes empresas constructoras y la banca privada (que incorporó a las otrora instituciones privadas que financiaron la vivienda) que se fue transnacionalizando progresivamente en la medida en que la banca salvadoreña pasó a manos de la gran banca global, aunque permaneciendo como socios minoritarios.

En conjunto, las políticas estatales de vivienda derivadas del giro neoliberal implementadas por el FONAVIPO y el FSV apuntaron al sistema financiero como dinamizador, tanto hacia la producción de la vivienda industrial y para el consumo de la vivienda-mercancía, sobre todo en el caso del FSV, aunque esto no escapó por completo a la dinámica de la primera entidad. Adicionalmente, ambas instituciones consideraron movilizar ingresos de parientes de salvadoreños residentes en Estados Unidos de Norteamérica para hacerse de un crédito para vivienda, con lo que parte de la estrategia espacial del Estado respecto a esta política se ha transnacionalizado. Por otra parte, el acceso al financiamiento de la vivienda se estratificó socialmente de acuerdo a los ingresos derivados de la pertenencia de clase de quienes solicitaban los créditos, más que en función de la atención al déficit habitacional en términos generales o a nivel territorial. En este sentido, la pertenencia de clase y sus ingresos asociados estarían determinando la

territorialización de la política, por sobre las necesidades o el derecho a la vivienda, o por sobre criterios territoriales. Si bien ambas instituciones atienden a clases trabajadoras con bajos ingresos, lo cierto es que estas no son el foco de las políticas, pues aproximadamente un poco menos de la mitad de créditos se dirige hacia aquellas personas o grupos familiares considerados como “demanda solvente” o con capacidad de ahorro, en un contexto nacional de alto déficit habitacional, de condiciones de flexibilidad y precariedad laboral que ha forzado a la migración de prácticamente un tercio de la población salvadoreña hacia Estados Unidos de Norteamérica. Por otra parte, ambas instituciones han incorporado capitales supranacionales para el financiamiento de la política y han desarrollado especializaciones en el ámbito bursátil.

Como resultado de lo anterior, la política estatal de vivienda de ambas instituciones hace aún más rígida la división social del espacio residencial. Para el caso del FONAVIPO, la regularización de la tenencia de los inmuebles donde se asentaron las clases populares históricamente, en conjunto con las normativas relacionadas con el ordenamiento y desarrollo territorial del AMSS, provocaron dos efectos espaciales estructurales: el primero, legalizar, formalizar y legitimar que para las clases populares se corresponde menos espacio para habitar, en términos de metros cuadrados de sus viviendas, aunque mejorando sustantivamente las condiciones de los materiales con los que estaban construidas sus viviendas. En segundo lugar, consolidar la localización de estas clases populares en zonas relativamente centrales de la ciudad, pero deterioradas por el abandono de la inversión privada y pública, lo que ha conllevado a condiciones más precarias de su hábitat. En este sentido, se puede afirmar que esta institución no contribuye necesariamente a la periferización de las clases populares, aunque también se puede afirmar que la política tampoco acerca a estas clases populares a la centralidad de la ciudad, entendida como aquella con mejores dotaciones de equipamientos, infraestructuras y servicios urbanos. En lo que respecta al FSV, la evidencia empírica permite afirmar que, en la escala metropolitana, esta entidad contribuye a la periferización de las clases trabajadoras, tanto las de más bajos ingresos, como a otras con ingresos relativamente intermedios. Al igual que en el caso de FONAVIPO, el FSV no acerca a las clases sociales de menores ingresos a la centralidad urbana, con lo que la política excluye a sus “clientes” de la centralidad urbana, de las mejores condiciones para la reproducción de la vida.

## **Contribución de la investigación al conocimiento científico**

La presente investigación representa un aporte para el conocimiento científico en El Salvador, sobre todo, porque a partir de la misma se ha aportado una novedosa interpretación científica sobre la desigualdad socioespacial basada en la geografía como disciplina científica, apoyada en corrientes de pensamiento afines como la teoría urbana crítica, la sociología, la economía y las ciencias políticas. Este aporte viene a llenar un vacío en el país, debido que no existe la formación en geografía a nivel universitario y la concepción existente sobre la disciplina en el país se ciñe a la memorización de algunos aspectos de la geografía física o a la toponimia y, en el mejor de los casos, al manejo de sistemas de información geográfica o la elaboración de cartografía. En este sentido, la propuesta de marco teórico desarrollada en la investigación, en la que entran en diálogo conceptos asociados a la noción de la producción social del espacio y la división social del espacio residencial, considerando sus vínculos y articulaciones con el Estado (en sentido amplio y restringido) y la estructura de clases; así como su orientación a partir de la información empírica que forma parte de los capítulos que conforman la tesis, son herramientas de análisis aplicadas que se ponen a disposición para académicos o funcionarios públicos para una mejor comprensión de la realidad salvadoreña y, siendo optimista, para su transformación a partir de una nueva concepción crítica sobre las causas de la producción de desigualdad socioespacial.

En el caso particular del estudio de la política estatal de vivienda, la investigación también aporta a la comunidad científica salvadoreña en tanto problematiza la relación de la vivienda como valor de uso y valor de cambio, sus propiedades espaciales, la articulación con la estructura de clases y las instituciones públicas, desde las nociones de Estado ampliado y en sentido restringido; y a partir del prisma de la producción social del espacio. Se ha procurado hacer énfasis sobre lo anterior, debido a que la articulación de todos estos elementos de análisis permanecen ausentes en prácticamente todos los abordajes sobre la vivienda o las políticas de vivienda en el país.

Cabe destacar que resulta de gran relevancia teórica y metodológica, tanto para el análisis de la realidad salvadoreña, como para investigaciones para otros países, incorporar el diálogo entre el carácter relacional de clase sustentado en la perspectiva sociológica y el



carácter relacional del espacio geográfico para analizar la producción de desigualdad socioespacial. Se propone que esta aproximación teórica tiene un mayor poder heurístico con respecto a aproximaciones a la desigualdad socioespacial desde una perspectiva más cuantitativa.

### **Límites y dificultades**

El desarrollo de la presente investigación ha contado con algunas limitantes que no pudieron ser superadas y que, de haberlo hecho, habrían enriquecido aún más la discusión y el análisis de resultados. A pesar de lo anterior, estas dificultades no desdibujan el rigor con el que se ha llevado a cabo la investigación, ni la solidez del contenido y los hallazgos.

En primer lugar, la información proporcionada por las dos instituciones estatales de la política de vivienda, el FONAVIPO y el FSV, representa apenas una parte de lo solicitado en varias ocasiones durante la investigación. Si bien es cierto que ambas instituciones contribuyeron sustantivamente al desarrollo de la presente trabajo en tanto crearon bases de datos ad hoc a solicitud del investigador, toda la información requerida y que está disponible por parte de las instituciones no fue proporcionada. La solicitud se realizó por dos vías complementarias: por escrito, a las respectivas oficinas de transparencia institucional, así como con funcionarios que fueron entrevistados en cada una de las instituciones. Parte de la información solicitada buscaba conocer con mayor precisión la localización de los créditos, si bien no se pedía la dirección precisa, sí se requirió ubicar la colonia en la que se invertiría el crédito. Esto hubiera permitido identificar al interior de los municipios las zonas de mayor o menor concentración de las diferentes clases sociales y habría permitido un análisis tanto en la escala metropolitana como en la escala municipal, además de identificar rupturas o continuidades en posibles cordones urbanos conformados por las diversas clases sociales. Por otra parte, también se solicitó más información sobre algunas características sociodemográficas y ocupacionales para poder detallar los perfiles a los que efectivamente se dirige la política. Esto hubiera permitido, por ejemplo, incorporar el enfoque de género dentro del análisis, o identificar las edades predominantes de quienes acceden a los créditos, así como afinar la categorización de las clases sociales. La incorporación de las variables de sexo y edad también hubieran

enriquecido la investigación. Asimismo, no se pudo obtener la superficie de los inmuebles (lotes y/o espacios construidos) de las viviendas asociadas a los créditos, con lo que se podría evidenciar de forma contundente la desigual distribución social de espacio para la reproducción de la fuerza de trabajo entre las distintas clases y grupos sociales, incluidas las clases dominantes y las capas medias. Pese a lo anterior, se ha logrado realizar un análisis de corte estructural en la escala metropolitana salvadoreña que aporta conocimientos nuevos sobre la división social del espacio residencial.

En segundo lugar, el uso de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) también tienen ciertas carencias: en primer lugar, estos instrumentos no permiten conocer los hogares ubicados en “las colas” de la estructura social en El Salvador, es decir, las EHPM no capturan información de las clases dominantes y de la oligarquía salvadoreña, en tanto la seguridad privada de sus fraccionamientos excluyentes y auto segregados no permiten la entrada de encuestadores. En el caso contrario, las EHPM tampoco captan a la población en vulnerabilidad extrema que vive en indigencia. Adicionalmente, las condiciones de inseguridad y violencia social en el país no permite a los encuestadores tomar muestras de zonas urbanas donde se concentran familias, individuos u hogares que han sido caracterizados como clases populares en esta investigación, debido a que muchas colonias o asentamientos populares están bajo el control de las maras (pandillas). Por otra parte, estas encuestas tampoco registran las dimensiones de las viviendas de los hogares, siendo este un vacío sustancial para realizar un adecuado análisis de las condiciones habitacionales de la población salvadoreña. Sin embargo, las EHPM son los instrumentos estadísticos más actualizados con los que se realiza investigación en el país, dado que los últimos dos censos han sido levantados en 2007 y en 1992.

En relación al esquema de clase de Erik Olin Wright y las EHPM, se han presentado dos limitantes. En primer lugar, lo que se ha realizado es un acercamiento al esquema de clase propuesto por este sociólogo, en tanto no se encuentran todas las variables requeridas; no obstante, se elaboró una aproximación que puede considerarse válida en términos generales. Por otra parte, debido a que el análisis de clase llevado a cabo en la investigación se sustenta en las jefaturas de hogares ocupadas laboralmente, se han dejado por fuera, por ejemplo, hogares cuya jefatura de hogar son personas jubiladas y pensionadas o que viven exclusivamente a partir de las remesas o de otros ingresos no laborales.

## **Prospectiva sobre la política estatal de vivienda y la división social del espacio residencial**

Durante los años en los que se ha realizado la investigación, es decir, desde finales de 2014 hasta mediados de 2019, se han registrado algunos hitos en el desarrollo de la política estatal de vivienda. El primero de ellos fue la aprobación y lanzamiento de la Política Nacional de Vivienda y Hábitat en 2015. Esta política fue elaborada de manera participativa entre diversos sectores sociales que incluyeron el Gobierno Central, donde participan el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), el FONAVIPO y el FSV, entre otras instituciones; gobiernos locales; sector privado con la participación de gremiales de constructores y participación de la banca privada, entre otros; un par de universidades privadas; organismos internacionales alrededor de la vivienda y el hábitat; hasta representantes de la sociedad civil (en sentido restringido) que incorporó a la Comisión Nacional de Pobladores (CONAPO), FESCOVAM y la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), entre otras. Como parte de la política se plantea impulsar cooperativas de vivienda apoyadas desde las instituciones estatales, lo que implica una fisura en la lógica capitalista de la propiedad privada, que estaría siendo reemplazada en alguna medida por la propiedad colectiva del suelo que fue abolida desde finales del siglo XIX. Las cooperativas de vivienda que actualmente existen en el país datan de la primera década del presente siglo, pero han sido apoyadas prácticamente de forma exclusiva por parte de organizaciones de la sociedad civil, fundamentalmente por FUNDASAL y por la FESCOVAM.

Dicho lo anterior, las posibles dificultades para implementar la política son diversas. En primer lugar, según lo expresado por algunos representantes del sector de la sociedad civil, así como de funcionarios del gobierno central que participaron en la elaboración de la política, esta estuvo pendiendo de un hilo debido a que algunos grupos de representantes del sector privado se oponían a la participación de miembros de la CONAPO en las mesas de discusión técnica. Esta situación manifiesta, por un lado, el desprecio hacia las clases populares por parte de ciertos grupos empresariales poderosos, a la vez que permite intuir que la aplicación de la política será complicada. A esto se le suma la falta de financiamiento para echarla a andar, sobre todo en lo relacionado con las clases populares y

la “vivienda de interés social”. Actualmente, el avance de la política se queda en el proceso de creación de la institucionalidad propuesta para operativizarla, según el diseño de la misma. Por otra parte, en las elecciones presidenciales de 2019, los votantes decidieron sacar la representación política del partido FMLN del Poder Ejecutivo, lo que podría afectar el desarrollo o continuidad en la implementación de la política al cambiar, remover o quitar a los funcionarios que han impulsado esta iniciativa. No obstante, ya ha sido aprobada una ley especial en favor de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua en El Salvador en la que debería intermediar FONAVIPO. A pesar de esto, es difícil pensar en una feliz continuidad de la política, incluyendo el impulso de viviendas cooperativas por ayuda mutua como mecanismo para atender el problema del déficit habitacional cuantitativo, dado el compromiso con el sector empresarial del nuevo presidente elegido a principios de 2019 y que tomó posesión desde junio de este mismo año.

En lo que respecta al FONAVIPO, dado que parte importante de sus recursos constan de los activos que pertenecieron a las instituciones de vivienda estatal antes de la implementación del neoliberalismo, y que estos se han ido vendiendo progresivamente desde 1992 por mandato de ley, estos se están agotando. Con ello se pone en riesgo el futuro de la institución, quedando en franca dependencia de la cooperación o del endeudamiento público. En el caso del FSV, esta entidad continúa su carácter de financiera alrededor de la vivienda. Un balance general permite afirmar que la lógica de reproducción de la división social del espacio residencial será una constante en el intervenir de las principales instituciones estatales alrededor de la vivienda en El Salvador, por lo menos en el futuro de corto y mediano plazo. Todo apunta a que el pensamiento hegemónico sobre el espacio y la vivienda como mercancía se mantendrá vigente.

A pesar de lo anterior, es posible identificar que, por lo menos desde la sociedad civil (en sentido restringido), se están fortaleciendo algunos movimientos contrahegemónicos respecto al tema de la vivienda. Por ejemplo, se discute en algunos espacios de la academia y otras organizaciones de la sociedad civil o movimientos sociales y populares el tema de la vivienda cooperativa, asimismo empieza a sonar con más frecuencia y fundamentación el tema del derecho a la ciudad. Esto se ha fortalecido también en el último lustro.

A pesar de lo anterior, el país no ha estado exento de la influencia del nuevo urbanismo neoliberal que ha cambiado la oferta de vivienda por parte del sector privado. En este sentido, en El Salvador también es posible identificar los fraccionamientos privados ofrecidos por grandes inmobiliarias que se han construido en municipios de la periferia del AMSS, fuera de la conurbación. Este tipo de proyectos habitacionales que se han construido fuera de la metrópolis se dirigen sobre todo a clases trabajadoras de ingresos intermedios o altos, incluso hacia miembros de las clases dominantes. Su lógica de localización es conectar con el vértice sur-poniente metropolitano, es decir, tener acceso a la centralidad urbana, dando lugar, en algunas ocasiones, a procesos de segregación socioespacial “dura” a partir de la producción de “islas” de proyectos urbanizadores para “los ricos” que estén muy próximas a asentamientos de clases trabajadoras en municipios fuera del AMSS. En lo que respecta a la gentrificación, aún parece no existir indicios de que este fenómeno se esté produciendo en el país.

### **Líneas de investigación propuestas**

Resulta bastante evidente que, a partir de esta investigación que se basa en la noción de la producción social del espacio desde de la política estatal de vivienda en la metrópoli, se cree una línea de investigación que permita ver de qué forma y bajo cuáles procesos la política estatal de vivienda contribuye a la producción de desigualdad socioespacial en otras ciudades relevantes del país o, incluso, en el territorio nacional, considerando similitudes entre lo urbano y lo rural.

Otra posible línea de investigación radica en identificar con mayor precisión los mecanismos asociados a las “puertas giratorias” y de redes sociales articuladas alrededor de la producción del espacio urbano en El Salvador, basado en las relaciones sociales de clase, destacando su relación con otras instituciones o entidades de la sociedad civil o política (en sentido restringido) que legitiman el pensamiento hegemónico favorable a la reproducción y acumulación de capitales de las clases dominantes. En esta investigación se presentaron indicios al respecto a partir del caso del Fondo Social para la Vivienda. Asimismo, se retomó el planteamiento de otra investigación que afirmaba que, en el caso salvadoreño, las sociedades empresariales anónimas (S.A. de C.V.) son en realidad sociedades entre

miembros de las familias de las clases dominantes. En este sentido, durante el proceso de investigación se utilizó parte del tiempo y el esfuerzo en la identificación longitudinal de los funcionarios que formaron parte de los órganos de gobierno del FSV y del FONAVIPO desde 1992 hasta 2014, y se pensó elaborar un capítulo al respecto, pero el tiempo no fue suficiente para cumplir con este propósito.

En El Salvador se ha incorporado recientemente la discusión sobre el Derecho a la Ciudad, plasmado tanto en documentos de organizaciones de la sociedad civil, como FUNDASAL; e incluso formado parte de la Política Nacional de Vivienda y Hábitat aprobada en 2015. En este sentido, la incorporación de una línea de investigación sobre el Derecho a la Ciudad se vuelve terreno fecundo para analizar la producción social del espacio en general, pero también su distribución y la gestión sobre el mismo. La letra de la Política Nacional de Vivienda y Hábitat menciona este derecho como un mecanismo para contribuir a la cohesión social, en conjunto con la organización, la participación y la convivencia ciudadana. Asimismo, relaciona este derecho con el derecho al uso equitativo del territorio en el marco de la gestión democrática y participativa. En este sentido, cobra sentido y relevancia discutir la realidad urbana salvadoreña y compararla con otros procesos en Latinoamérica a partir del carácter polisémico de este derecho colectivo que puede ser retomado como un concepto crítico al capitalismo, como una posibilidad de constituirse en un derecho legalmente reconocido, como marco interpretativo de la acción colectiva o bandera de lucha de diferentes movimientos sociales urbanos; y como categoría analítica (Ramírez Zaragoza, 2017). Desde cada una de estas perspectivas se puede no solamente realizar un ejercicio de reflexión, sino también orientar posibles caminos o acciones concretas que garanticen, además del acceso a vivienda digna, la gestión de la redistribución del excedente socialmente producido por quienes habitan las ciudades y son las productoras de valor a través del trabajo, tal como lo plantea Harvey (1977).

Finalmente, una línea de investigación adicional sería la de identificar los procesos de producción social del espacio por parte de las cooperativas de vivienda que actualmente existen en El Salvador, de igual modo partiendo desde el análisis de clase y desde la perspectiva del Estado en sus sentidos ampliado y restringido. El análisis de estas experiencias en el país podría dar luces sobre formas alternativas de relaciones sociales que inherentemente estarían articuladas con otra relación con el espacio diferente a la propiedad

privada. En efecto, las asociaciones cooperativas de vivienda por ayuda mutua representan una propuesta contrahegemónica desde la sociedad civil para el caso salvadoreño. Este tipo de iniciativas tienen su correlato en la región centroamericana y presentan mayores niveles de avance en México, pero fundamentalmente en Uruguay, donde han sido retomadas por el Estado Ampliado como parte de las políticas oficiales de vivienda para las clases trabajadoras.

Estas posibles líneas de investigación, apenas enunciadas, deberían fortalecer el marco teórico presentado en este trabajo, considerando siempre al espacio geográfico como en permanente disputa entre las diversas clases sociales, con la complejidad que esto implica; destacando que el espacio es un producto social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adley Associates, I. (1968). *San Salvador Metropolitan Development Plan*. Atlanta - Tampa.
- Agnew, J., y Oslender, U. (2010). Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa: lecciones empíricas desde América Latina. *Tabula Rasa*(13), 191-213.
- Aguilar, V. (1993). *El proceso de privatización en El Salvador. Documento de trabajo #30*. San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo - FUNDE.
- Albiac, M. D. (octubre de 1999). Los ricos más ricos de El Salvador. *Estudios Centroamericanos - ECA, LIV*(612), 842-864.
- Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). (2004). País Seguro: Plan de Gobierno 2004-2009
- Ariza, M., y Solís, P. (2009). Dinámica socioeconómica y segregación espacial en tres áreas metropolitanas de México, 1990 y 2000. *Estudios Sociológicos, XXVII*(79), 171-209.
- Astarita, R. (30 de 12 de 2010). *La cuestión de la vivienda y el marxismo*. Recuperado el 15 de 09 de 2015, de <https://rolandoastarita.wordpress.com/2010/12/30/la-cuestion-de-la-vivienda-y-el-marxismo/>
- Baires, S. (27-29 de March de 2003). Los barrios cerrados en el AMSS: Una nueva forma de segregación y fragmentación urbana. Dallas, TX: Paper presented at the LASA Conference.
- Baires, S. (2006). División social del espacio urbano y emergencia de los barrios cerrados en el Área Metropolitana de San Salvador. En A.-M. Séguin, A.-M. Séguin, y P. Negrón (Edits.), *La segregación socio-espacial urbana: una mirada sobre Puebla, Puerto España, San José y San Salvador* (págs. 47-84). San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO.
- Baires, S., y Lungo, M. (1981). San Salvador (1880-1930): La lenta consolidación de la capital salvadoreña. *Anuario de estudios centroamericanos*, 71-83.
- Balibar, É. (2013). De la ciudadanía social al Estado nacional-social. En É. Balibar, *Ciudadanía* (R. Molina-Zavalpia, Trad., págs. 76-102). Buenos Aires, Argentina: Adriana Hidalgo Editora.
- Ball, M. (1986). La cuestión de la vivienda ¿hacia una revisión teórica? *Sociológica. Revista del Departamento de Sociología*, 2(4).
- Barba, J. (1998). Gobernar desde las ciudades. La expansión metropolitana de San Salvador. En M. L. (compilador), y V. Herrera (Ed.), *Gobernabilidad urbana en Centroamérica* (Primera ed.). San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, sede Costa Rica.
- Barba, J., y Lungo, M. (1995). *Estado y mercado*. (J. Barba, Ed.) San Salvador: istmo Editores.
- Barrera, S. (2014). *La ocupación en la Industria Manufacturera en El Salvador 1990-2011*. México, D.F.: Programa de Posgrado en Economía. UNAM. Tesis de grado de Maestría en Economía.
- Barrera, S., Flores, J., Herrera, R., y Montoya, J. (2008). *Modelos de acumulación de capital y estructura laboral en El Salvador - Tesis de Licenciatura en Economía*. Antiguo Cuscatlán: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".
- Berti, G., y Ferrufino, C. (2009). *Ordenamiento Territorial en Centroamérica y República Dominicana: Insumos para la construcción de una agenda regional*. (1a ed.). San Salvador: Conferencia Centroamericana para la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local - CONFEDELCA; Fundación Nacional para el Desarrollo - FUNDE.
- Blanco, C. (2014). Vale rectificar, varios siglos después. En A. Varios, *La vivienda, entre el derecho y la mercancía: las formas de propiedad en América Latina* (Primera ed.). Montevideo: Programa Regional de Vivienda y Hábitat, We Effect, Ediciones Trilce.



- Brenner, N. (2004). *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of the Statehood*. (O. U. Press, Ed.) New York, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Castells, M. (1974). Clase, Estado y marginalidad urbana. En M. Castells, *Estructura de clases y política urbana en América Latina* (Primera edición en español ed.). Buenos Aires, Argentina: SIAP.
- Castells, M. (1976). *La cuestión urbana*. México, D.F.: Siglo XXI.
- Ching, E. (2011). El levantamiento de 1932. En A. Varios, y E. R. Orellana (Ed.), *El Salvador: historia mínima. 1811-2011* (Primera ed.). San Salvador: Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República.
- Coraggio, J. L. (julio de 1997). Política urbana metropolitana frente a la globalización. *EURE*, XXIII(69).
- Coreas Bonilla, C. (2014). *Clases sociales y pobreza en El Salvador, 2000-2012*. México, D.F.: Tesis para obtener grado de Maestro en Población y Desarrollo - FLACSO, México.
- Coreas Bonilla, C. (2019). Análisis crítico de la producción de la división social del espacio residencial para el caso del Área Metropolitana de San Salvador, El Salvador, entre 1950 y 1979. Una interpretación geográfica. *Revista Geográfica de América Central*, 63, p. 1-29. (en imprenta)
- Crompton, R. (2013). *Clase y estratificación: una introducción a los debates actuales*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Da Costa, W. M. (2008). A Geografía Política Clássica. En W. M. Costa, *Geografía Política e Geopolítica. Discursos sobre o Território e o Poder* (2a. ed.). Sao Paulo: Editora da Universidade de Sao Paulo.
- Dada Hirezi, H. (2017). *La situación de El Salvador: antecedentes, evolución y retos*. San Salvador: Heinrich Boll Stiftung.
- Delgado, O. (2013). *Debates sobre el espacio en la geografía contemporánea*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Díaz Castellanos, G. (2012). Estratificación social. En G. O. Díaz Castellanos, *Las clases sociales en ciudad de Guatemala. 1964-2002*. Guatemala: Académica Española.
- Díaz-Salazar, R. (1993). *Gramsci y la construcción del socialismo*. San Salvador: UCA Editores.
- Dirección General de Estadística y Censos. (2001). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2000
- Dirección General de Estadística y Censos. (2013). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2012
- Duhau, E. (2003). División social del espacio metropolitano y movilidad residencial. *Papeles de Población*, 9(36), 161-210.
- Duhau, E. (2013). La división social del espacio metropolitano: Una propuesta de análisis. *Nueva Sociedad*, 243, 79-91.
- Duménil, G., y Lévy, D. (2008). Una teoría marxista del neoliberalismo. *Marx Ahora, La Habana*(23).
- Durán, T., Hernández, R., Merino, V., y Reyes, Y. (2010). *Las políticas de ajuste estructural en El Salvador: impacto sobre la inversión y distribución (1990-2010)*. San Salvador: Tesis de grado de Licenciatura en Economía por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

- Equipo Maíz. (2014). *Historia de El Salvador: de cómo la gente guanaca no sucumbió ante los infames ultrajes de españoles, criollo, gringos y otras plagas* (Sexta edición revisada y aumentada 2014 ed.). San Salvador: Ediciones Maíz.
- Escobar Grande, A., García, E., y Morales, R. (2011). *Las políticas de Ajuste Estructural en El Salvador: Impacto sobre la inversión y distribución 1990-2010*. San Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas". Tesis de grado de Licenciatura en Economía.
- Escobar Miranda, J., Funes, M., y Herrera, L. (2011). *Análisis de la precarización laboral en El Salvador a partir de la introducción del actual modelo de acumulación de capital - Tesis de Licenciatura*. Antiguo Cuscatlán: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".
- Escoto, A. (2010). *Precariedad Laboral Juvenil en El Salvador, 2003-2007 - Tesis de Maestría en Población y Desarrollo*. México, D.F.: FLACSO - México.
- Feito, R. (1997). *Estructura social contemporánea. Las clases sociales en los países industrializados*. Madrid: Siglo XXI España.
- Fernández, R. (1988). Hacia una interpretación del desarrollo histórico de las ciudades capitales de Centroamérica: 1870-1930. En R. Fernández, y M. Lungo, *La estructuración de las capitales centroamericanas* (págs. 13-83). San José: Editorial Universitaria Centroamericana.
- Ferrufino, C. (2013). La provisión privada de suelo y vivienda accesible en El Salvador. Lincoln Institute of Land Policy.
- Ferrufino, C., Gutiérrez, S., y Zeledón, A. (2004). *Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial* (Primera Edición ed.). San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) - CARE El Salvador.
- Filgueira, C. (agosto de 2001). La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina. *CEPAL - SERIE Políticas Sociales*(51).
- FLACSO, MINED, y PNUD. (2010). *Mapa de pobreza urbana y exclusión social*. San Salvador.
- Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). (1994). Memoria de Labores 1993.
- Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). (1995). Memoria de Labores 1994.
- Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). (1996). Memoria de Labores 1995.
- Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). (1997). Memoria de Labores 1996.
- Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). (1998). Memoria de Labores 1997.
- Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). (1999). Memoria de Labores 1998.
- Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). (2000). Memoria de Labores 1999.
- Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). (2001). Memoria de Labores 2000.
- Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). (2002). Memoria de Labores 2001.
- Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). (2003). Memoria de Labores 2002.
- Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). (2004). Memoria de Labores 2003.
- Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). (2005). Memoria de Labores 2004.
- Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). (2006). Memoria de Labores 2005.
- Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). (2007). Memoria de Labores 2006.
- Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). (2008). Memoria de Labores 2007.
- Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). (2009). Memoria de Labores 2008.
- Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). (2010). Memoria de Labores 2009.
- Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). (2011). Memoria de Labores 2010.

Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). (2012). Memoria de Labores 2011.

Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). (2013). Memoria de Labores 2012.

Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). (2014). Memoria de Labores 2013.

Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). (2015). Memoria de Labores 2014.

Fondo Social para la Vivienda (FSV). (1994). Memoria de Labores 1993.

Fondo Social para la Vivienda (FSV). (1995). Memoria de Labores 1994.

Fondo Social para la Vivienda (FSV). (1996). Memoria de Labores 1995.

Fondo Social para la Vivienda (FSV). (1997). Memoria de Labores 1996.

Fondo Social para la Vivienda (FSV). (1998). Memoria de Labores 1997.

Fondo Social para la Vivienda (FSV). (1999). Memoria de Labores 1998.

Fondo Social para la Vivienda (FSV). (2000). Memoria de Labores 1999.

Fondo Social para la Vivienda (FSV). (2001). Memoria de Labores 2000.

Fondo Social para la Vivienda (FSV). (2002). Memoria de Labores 2001.

Fondo Social para la Vivienda (FSV). (2003). Memoria de Labores 2002.

Fondo Social para la Vivienda (FSV). (2004). Memoria de Labores 2003.

Fondo Social para la Vivienda (FSV). (2005). Memoria de Labores 2004.

Fondo Social para la Vivienda (FSV). (2006). Memoria de Labores 2005.

Fondo Social para la Vivienda (FSV). (2007). Memoria de Labores 2006.

Fondo Social para la Vivienda (FSV). (2008). Memoria de Labores 2007.

Fondo Social para la Vivienda (FSV). (2009). Memoria de Labores 2008.

Fondo Social para la Vivienda (FSV). (2010). Memoria de Labores 2009.

Fondo Social para la Vivienda (FSV). (2011). Memoria de Labores 2010.

Fondo Social para la Vivienda (FSV). (2012). Memoria de Labores 2011.

Fondo Social para la Vivienda (FSV). (2013). Memoria de Labores 2012.

Fondo Social para la Vivienda (FSV). (2014). Memoria de Labores 2013.

Fondo Social para la Vivienda (FSV). (2015). Memoria de Labores 2014.

FUNDASAL. (1993a). El Marco Institucional de la Vivienda y la Participación de la Sociedad Civil. *Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, 19.*

FUNDASAL. (1993b). Políticas Estatales de Vivienda y Programas habitacionales en El Salvador. *Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, 20.*

FUNDASAL. (1993c). Una Lectura Histórica de las Políticas de Vivienda de El Salvador (Parte II). *Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, 18.*

FUNDASAL. (1994). *La evolución de Asentamientos Populares en el Área Metropolitana de San Salvador.* Ciudad Delgado: FUNDASAL.

FUNDASAL. (1996). El Plan de Desarrollo del Área Metropolitana de San Salvador (PLAMADUR/AMSSA). *Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, 44.*

FUNDASAL. (1997). El mercado de lotificaciones suburbanas en El Salvador. *Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, 53.*

FUNDASAL. (1999). Intervenciones públicas y privadas en zonas tugurizadas. *Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, 71.*

FUNDASAL. (2005). El desarrollo integral del departamento de la Paz después de su reconstrucción. *Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, 124.*

FUNDASAL. (2010). Anteproyecto Ley de Vivienda de Interés Social. Una necesidad palpable, una propuesta para el acceso de los más pobres. *Carta Urbana(160).*

- FUNDASAL. (2013). *Cooperativismo de Vivienda Autogestionario. Una modalidad con Enfoque de Derecho Humano para la Calidad del Hábitat*. San Salvador: FUNDASAL y We eFFECT (SCC).
- FUNDASAL, y PNUD. (2009). *Escenarios de vida desde la exclusión urbana. Una mirada al hábitat popular de 32 ciudades de El Salvador*. San Salvador: FUNDASAL y PNUD.
- Gobierno de El Salvador. (1999). Programa de Gobierno 1999-2004: La Nueva Alianza
- Gobierno de El Salvador. (2010). Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014
- Góchez Sevilla, R. (Julio-Septiembre de 2011). Atraso, liberalización y dolarización. *Revista Estudios Centroamericanos*, 66(726).
- Goldthorpe, J. (2010). *De la sociología. Números, narrativas e integración de la investigación y teoría. (Vol. 1)*. Madrid: CIS.
- Gómez, M., Meléndez, A., y Martínez, R. (2011). *Procedimiento para la calificación de interés social de proyectos habitacionales y su posterior inscripción en el Registro de la Propiedad, Raíz e Hipotecas de la primera sección del Centro, durante los años 2008 y 2009*. San Salvador: Tesis de grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas.
- Grau, A., y Larraitz, L. (2010). *Precariedad laboral en Centroamérica. Impacto sobre las mujeres*. San José: Fundación Friedrich Ebert.
- Griffith, K., y González, L. (octubre de 1999). Notas sobre la "autonomía" del Estado. El caso de El Salvador. *Estudios Centroamericanos - ECA*, LIV(612), 893-910.
- Grusky, D., y Kanbur, R. (2006). Introduction: The Conceptual Foundations of Poverty and Inequality Measurement. En D. Grusky, R. Kanbur, (Eds), D. Grusky, y R. Kanbur (Edits.), *Poverty and Inequality* (págs. 1-29). Stanford: Stanford University Press.
- Guerrero, L., Montes, K., Parada, C., y Umaña, S. (2011). *Análisis del sector servicios en el Área Metropolitana de San Salvador*. Antiguo Cuscatlán: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) Tesis para obtener el grado Licenciatura en Economía.
- Guzmán, K., y Salinas, J. (2008). *El patrón de acumulación de capital en El Salvador, a partir de la implementación de los PAE y PEE durante el periodo 1989-2007 - Tesis de Licenciatura*. San Salvador: Universidad de El Salvador.
- Haesbaert, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y representaciones sociales*, 8(15), 9-42.
- Harth, A. (2013). *Perfil del sector vivienda de El Salvador*. ONU-Habitat.
- Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.
- Harvey, D. (1994). *La construcción social del espacio y del tiempo: una teoría relacional*. Recuperado el 16 de 03 de 2016, de [geografiacriticaecuador.files.wordpress.com/2013/01/16-harvey.pdf](http://geografiacriticaecuador.files.wordpress.com/2013/01/16-harvey.pdf)
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. (J. M. Madariaga, Trad.) Madrid, España: Akal.
- Harvey, D. (2005). *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. (J. Madariaga, Trad.) Madrid, España: Akal.
- Hernández, X., y Alberto, I. (2013). Programas de vivienda mínima: ¿factor de inclusión social o reproducción de la exclusión? Los programas de vivienda en El Salvador. En T. B. (coordinadores), *Los lugares del hábitat y la inclusión* (págs. 145-168). Quito: FLACSO - CLACSO -MIDUVI.

- Herrera, A., y Martín-Baró, I. (1978). Ley y orden en la vida del mesón. *Estudios Centroamericanos - ECA*, 33(360), 803-828.
- Imilan, W., Olivera, P., y Beswick, J. (2016). Acceso a la vivienda en tiempos neoliberales: un análisis comparativo de los efectos e impactos de la neoliberalización en las ciudades de Santiago, México y Londres. *Revista INVI*, 31(88), 163-190.
- Instituto de Formación Política Mayor Roberto d'Aubuisson. (s.f.). Plan de Gobierno Dr. Armando Calderón Sol, 1994-1999
- Iraheta, J., y Telles, C. (2010). Impacto de la Política de Vivienda en El Salvador en el periodo 1998-2009. San Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".
- Janoschka, M. (2011). Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. Una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*(76), 118-132.
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Ediciones Unidades.
- Jaramillo, S. (2017). El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socioespaciales de las ciudades latinoamericanas. *Territorios*(2), 107-129.
- Kerbo, H. (1998). Perspectivas y conceptos en el estudio de la estratificación social. En H. Kerbo, *Estratificación social y desigualdad. El conflicto de clases en perspectiva histórica y comparada* (págs. 3-18). Madrid: McGraw-Hill.
- Kipfer, S. (2013). City, Country, Hegemony. Antonio Gramsci's Spatial Historicism. En H. K. Ekers (Ed.), *Gramsci. Space, Nature, Politics* (págs. 83-103). Sussex.
- Kohan, N. (3 de julio de 2013). *CEFMA: Charlas sobre Antonio Gramsci I: Atilio Boron y Néstor Hohan*. Recuperado el 19 de abril de 2018, de CEFMA AGOSTI: <https://www.youtube.com/watch?v=xHlsdF3zc2M>
- Lacoste, Y. (1977). *La geografía: una arma para la guerra*. (J. Jordá, Trad.) Barcelona: Anagrama.
- Lazo, F. (Enero-Febrero de 1995). Elecciones y lecciones... ¿Qué pasó en marzo de 1994? *Realidad*, 109-190.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Lezama, J. (2014). *Teoría social, espacio y ciudad* (3a ed.). México, D.F.: Centro de Estudios Urbanos, El Colegio de México.
- Lindo, H. (2015). El proceso económico. En C. G. López Bernal, R. Turcios, K. Walter Franklin, H. Lindo Fuentes, R. Roque Baldovinos, y R. Arguiluz Ventura, *El Salvador. Historia contemporánea, 1808-2010* (Primera ed.). San Salvador: FUNDACIÓN MAPFRE y Editorial Universitaria de la Universidad de El Salvador.
- López Bernal, C. G. (2015). Las claves de la historia de El Salvador. En C. G. López Bernal, R. Turcios, K. Walter Franklin, H. Lindo Fuentes, R. Roque Baldovinos, y R. A. Arguiluz Ventura, *El Salvador. Historia contemporánea, 1808-2010* (Primera ed.). San Salvador: FUNDACIÓN MAPFRE y Editorial Universitaria de la Universidad de El Salvador.
- López Pérez, C. (1986). *Industrialización y urbanización en El Salvador, 1969-1979* (Segunda Edición ed.). San Salvador: UCA-EDITORES.
- López, Ó. (2014). *La importancia de la investigación y reglamentación técnica para la construcción de vivienda con tierra*. Recuperado el 12 de diciembre de 2015, de 14° Seminario Iberoamericano de Arquitectura y Construcción con Tierra (SIACOT) - EL SALVADOR: [http://www.fundasal.org.sv/blog.siacot/wp-content/uploads/Dia2/08\\_Lopez.pdf](http://www.fundasal.org.sv/blog.siacot/wp-content/uploads/Dia2/08_Lopez.pdf)

- Lóránt, K., y Ochoa, M. E. (2002). Impacto Económico y Social de los Programas de Privatización. En R. I. (SAPRI), *Las políticas de ajuste estructural en las raíces de la crisis económica y la pobreza*. Whashington.
- Lungo, M. (1977). *Acumulación, división territorial capitalista del trabajo y contradicciones urbanas*. San Salvador: Universidad de El Salvador, Facultad de Ciencias y Humanidades, Departamento de Ciencias Sociales.
- Lungo, M. (Mayo de 1980). El Salvador 1932-1978. La crisis del Estado y el papel de las políticas sociales (acerca de las funciones que cumplen las políticas de vivienda). *Documento de CIUDAD*(6).
- Lungo, M. (1992). *Procesos Urbanos*. San Salvador: Istmo Editores.
- Lungo, M. (1993). La urbanización del Área Metropolitana de San Salvador: tendencias a partir de 1970 e ideas preliminares para un desarrollo urbano alternativo. *Avances*(1), 1-31.
- Lungo, M. (julio-agosto de 1995). Problemas Ambientales, Gestión Urbana y Sustentabilidad del AMSS. *PRISMA*(12), 1-12.
- Lungo, M. (Noviembre-Diciembre de 1996). La gestión de la tierra urbana en El Salvador. *Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente - PRISMA*(20).
- Lungo, M. (1998). Los planes de desarrollo urbano. Construyeno nuevas relaciones de gobernabilidad urbana. En C. Mario Lungo, *Gobernabilidad urbana en Centroamérica*. San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO.
- Lungo, M. (2000). *La tierra urbana* (Primera ed.). San Salvador: UCA Editores.
- Lungo, M., y Baires, S. (1996). *De terremotos, derrumbes e inundados. Los riesgos ambientales y el desarrollo humano sostenible en El Salvador*. San Salvador: LA RED, FUNDE.
- Lungo, M., y Baires, S. (2001). Socio-Spatial Segregation and Urban Land Regulation in Latin American Cities. Lincoln Institute of Land Policy Conference Paper.
- Lungo, M., y Oporto, J. F. (1995). Vivienda y Acceso a la Tierra Urbana: Los Programas de FONAVIPO y el Instituto Libertad y Progreso. *Alternativas para el Desarrollo*(34), 11-16.
- Lungo, M., y Pohl, L. (1996). Las acciones de prevención y mitigación de desastres en El Salvador: un sistema de construcción. En (. M. Baires, *De terremotos, derrumbes e inundados* (Primera edición ed.). San Salvador: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red); FLACSO; Intermediate Technology Development Group (ITDG).
- Lungo, M., Oporto, F., y Chinchilla, R. (1996). Proceso de Urbanización y Sostenibilidad en El Salvador. *Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente*(17), 1-16.
- Marcuse, P. (2001). El lenguaje de la globalización. *Revista Web de Economía, Sociedad y Cultura*.
- MARN. (2013). *Zonificación Ambiental y Usos de Suelo de la Subregión Metropolitana de San Salvador (SRMSS). Atlas municipal, Antiguo Cuscatlán*. San Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- MARN. (2013). *Zonificación Ambiental y Usos de Suelo de la Subregión Metropolitana de San Salvador (SRMSS). Atlas municipal, Apopa*. San Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

- MARN. (2013). *Zonificación Ambiental y Usos de Suelo de la Subregión Metropolitana de San Salvador (SRMSS). Atlas municipal, Ayutuxtepeque*. San Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- MARN. (2013). *Zonificación Ambiental y Usos de Suelo de la Subregión Metropolitana de San Salvador (SRMSS). Atlas municipal, Ciudad Delgado*. San Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- MARN. (2013). *Zonificación Ambiental y Usos de Suelo de la Subregión Metropolitana de San Salvador (SRMSS). Atlas municipal, Cuscatancingo*. San Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- MARN. (2013). *Zonificación Ambiental y Usos de Suelo de la Subregión Metropolitana de San Salvador (SRMSS). Atlas municipal, Ilopango*. San Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- MARN. (2013). *Zonificación Ambiental y Usos de Suelo de la Subregión Metropolitana de San Salvador (SRMSS). Atlas municipal, Mejicanos*. San Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- MARN. (2013). *Zonificación Ambiental y Usos de Suelo de la Subregión Metropolitana de San Salvador (SRMSS). Atlas municipal, Nejapa*. San Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- MARN. (2013). *Zonificación Ambiental y Usos de Suelo de la Subregión Metropolitana de San Salvador (SRMSS). Atlas municipal, San Marcos*. San Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- MARN. (2013). *Zonificación Ambiental y Usos de Suelo de la Subregión Metropolitana de San Salvador (SRMSS). Atlas municipal, San Martín*. San Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- MARN. (2013). *Zonificación Ambiental y Usos de Suelo de la Subregión Metropolitana de San Salvador (SRMSS). Atlas municipal, San Salvador*. San Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- MARN. (2013). *Zonificación Ambiental y Usos de Suelo de la Subregión Metropolitana de San Salvador (SRMSS). Atlas municipal, Santa Tecla*. San Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- MARN. (2013). *Zonificación Ambiental y Usos de Suelo de la Subregión Metropolitana de San Salvador (SRMSS). Atlas municipal, Santa Tecla*. San Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- MARN. (2013). *Zonificación Ambiental y Usos de Suelo de la Subregión Metropolitana de San Salvador (SRMSS). Atlas municipal, Soyapango*. San Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- MARN. (2013). *Zonificación Ambiental y Usos de Suelo de la Subregión Metropolitana de San Salvador (SRMSS). Atlas municipal, Tonacatepeque*. San Salvador: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Martín-Baró, I. (1985). El hacinamiento residencial: ideologización y verdad de un problema real. *Revista de Psicología de El Salvador*, 9(35), 23-51.
- Martínez Peñate, Ó. (2014). *El Salvador, Ministerio de Obras Públicas, Transparencia vs. Corrupción*. San Salvador: UFG - Editores Universidad Francisco Gavidia.

- Martínez, E. (2001). La vivienda urbana en el mejoramiento de los asentamientos precarios. En F. Carrion, y F. Carrión (Ed.), *La ciudad construida. Urbanismo en América Latina* (págs. 309-323). Quito: FLACSO - Ecuador, Junta de Andalucía.
- Martínez, H., y Velasco, V. (2004). El programa de ahorro, subsidio y financiamiento implementado por el Fondo Social para la Vivienda (FSV), en cumplimiento a lo regulado en el artículo 119 de la constitución. San Salvador: Universidad de El Salvador.
- Marx, K. (1995). *El Capital. Crítica a la economía política (Tomo III)*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- McCarney, P. (1998). Consideraciones sobre la noción de gobernabilidad. Nuevos rumbos para las ciudades del mundo en desarrollo. En C. Mario Lungo, *Gobernabilidad urbana en Centroamérica*. San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO.
- Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. (1991). Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994
- Miranda, D. (2006). La contribución de las alianzas a los poderes del presidente. *Estudios Centroamericanos - ECA*, 61(696), 939-956.
- Montoya, A. (1995). *Informalidad urbana y nueva economía popular*. San Salvador: UCA Editores.
- Moreno, R. (2004). *La globalización neoliberal en El Salvador. Un análisis de sus impactos e implicaciones* (Primera ed.). Barcelona: Fundación Món-3.
- Moyo, T., Terán, J. F., y Dada Hutt, Ó. (2002). Liberalización del Sector Financiero, Efectos sobre la Producción y el Sector de la Pequeña Empresa. En R. I. (SAPRIN), *Evaluación Participativa Multi-Nacional del Ajuste Estructural*. Whashington.
- Naciones Unidas. (1992). *De la Locura a la Esperanza. La guerra de 12 años en el Salvador*.
- Núñez, O., Pradilla, E., y Scheingart, M. (1982). Notas acerca del problema de vivienda en América Latina. En E. Pardilla Cobos, *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. D.F., México: Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco.
- Oliver, L. (2009). *El Estado ampliado en Brasil y México* (1a ed.). México, D.F.: UNAM - CONACYT.
- OPAMSS. (2016). *Esquema director, área metropolitana de San Salvador*. San Salvador: Consejo de Alcaldes OPAMSS.
- OPAMSS. (s.f.). *OPAMSS*. Recuperado el 04 de 12 de 2017, de [www.opamss.org.sv](http://www.opamss.org.sv)
- Padilla, L. (2002). *Aspectos sociales de la población en México: vivienda I.3.2*. México, D.F.: Instituto de Geografía, UNAM.
- Peña Herrera, R. A. (2001). *Normas y regulaciones urbanísticas y su papel en la segregación socio-espacial en el Área Metropolitana de San Salvador*. (T. d. Urbanos, Ed.) San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO.
- Peñate de Monge, I. (2008). *La vivienda popular en altura como solución habitacional, en los municipios de Soyapango, Ilopango y San Marcos* ([http://www.utec.edu.sv/media/investigaciones/files/Ilsy\\_Pennte.pdf](http://www.utec.edu.sv/media/investigaciones/files/Ilsy_Pennte.pdf) ed.). San Salvador: Universidad Tecnológica de El Salvador.
- Pérez Sáinz, J. (2014). *Mercados y Bárbaros*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Costa Rica.



- Pérez Sáinz, J. P., Andrade-Eekhoff, K., y Bastos, S. (2004). *La estructura social ante la globalización: procesos de reordenamiento social durante la década de los 90*. San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Costa Rica.
- Petras, J. (febrero de 2002). La centralidad del Estado en el mundo contemporáneo. *CSCAweb*.
- Petras, J. (2007). Repensar el Desarrollo de América Latina y el Caribe para el Siglo XXI. *Filosofía, política y economía en el Laberinto*(25), 53-60.
- Pleitez, W., Córdova, R., Quiñónez, L., Vásquez, J., Rodríguez, C., Huezco Mixco, M., y otros. (2009). *Almanaque 262. Estado del desarrollo humano en los municipios de El Salvador 2009*. (P. FUNDAUNGO, Ed.) San Salvador.
- PNUD. (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas.
- Pradilla Cobos, E. (1987). *Capital, Estado y vivienda en América Latina*. D.F., México: Distribuciones Fontanamara. S.A.
- Pradilla, E. (1984). *Contribución a la crítica de la "teoría urbana". Del "espacio" a la "crisis urbana"*. México D.F.: Editorial Fontanamara S.A.
- Presidencia de la República. (6 de diciembre de 1991). Reglamento de la Ley de Urbanismo y Construcción en lo relativo a parcelaciones y urbanizaciones habitacionales.
- Prévôt-Schapira, M.-F., y Cataneo Pineda, R. (diciembre de 2008). Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada. *eure*, XXXIV(103), 73-92.
- PRISMA. (1996). La Evolución de la Red Urbana y el Desarrollo Sostenible en El Salvador.
- Quiteño, G., y Vega, L. (junio de 2008). Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de El Salvador. *Serie desarrollo territorial*(4).
- Raffestin, C. (2011). *Por una geografía del poder*. (Y. V. Velázquez, Trad.) Zamora: El Colegio de Michoacán.
- Ramírez Zaragoza, M. (2017). Introducción. El derecho a la ciudad hoy. En Ramírez Zaragoza (Coord.), *El derecho a la ciudad en la Ciudad de México Aportes para su debate en el siglo XXI*. Ciudad de México: Colofón.
- Rodríguez Herrera, A. (2004). El centro histórico de San Salvador, Cultura e Identidades". San Salvador: FUNDASAL.
- Román Morales, L. I., Cantú Rodríguez, M., y Montecinos, M. (2002). El Empleo bajo el Ajuste Estructural y los Efectos de la Reforma al Mercado Laboral sobre la Población Trabajadora. En R. I. (SAPRIN), *Las políticas de ajuste estructural en las raíces de la crisis económica y la pobreza*. Whashington.
- Romero, M., y Vides, M. (2006). *Análisis de la inversión en el sector de la vivienda popular en El Salvador. Periodo 1995-2005* (Tesis para obtener el grado en Licenciatura en Economía ed.). San Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA).
- Rubalcaba, R., y Schteingart, M. (2012). *Ciudades divididas: desigualdad y segregación social en México*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Rubio, S., y Valencia, A. (2010). Regulación y políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección a trabajadores y desempleados en El Salvador. En J. (. Weller, *Mercado laboral y diálogo social en El Salvador* (págs. 13-64). Santiago: CEPAL.
- SACDEL. (2008). *Perspectivas del medio ambiente urbano: GEO San Salvador* (1a. Edición, abril de 2008 ed.). (A. M. Salvador, Ed.) San Salvador: PNUMA - Alcaldía de San Salvador - Banco Mundial - Sacdel.

- Salgado, M. (2016). Las teorías universalistas de desarrollo, el debate y la edificación de las vías de desarrollo en Centroamérica. En M. Salgado, *Estado y desarrollo en Centroamérica: trayectorias recientes y alternativas posibles* (Mimeo ed.). Ciudad de México: Tesis para optar al grado de Doctora en Economía.
- Sánchez R., M. (1974). Estructura social y política de vivienda en el área metropolitana de Caracas. En M. C. (compilador), *Estructura de clases y política urbana en América Latina* (Primera ed.). Buenos Aires, Argentina: Ediciones S.I.A.P.
- Santos, M. (1990). *Por una nueva geografía*. Madrid: Espasa-Calpe, S.A.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica, tiempo, razón y emoción*. Barcelona: Ariel, S.A.
- Santos, M. (2004). *Por otra globalización*. (G. G. Beltrán, Trad.) Bogotá, Colombia: Convenio Andrés Bello.
- Saraví, G. (2008). Mundos aislados: segregación urbana y desigualdad en la ciudad de México. *EURE*, XXXIV(103), 93-110.
- Sassen, S. (2013). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid, España: Katz Editores.
- Schteingart, M. (1982). El sector inmobiliario capitalista y las formas de apropiación del suelo urbano. El caso de México. En *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco.
- Schteingart, M. (2001). La división social del espacio en las ciudades. *Perfiles Latinoamericanos*, 13-31.
- Schteingart, M. (2010). División social del espacio y segregación en la ciudad de México. Continuidad y cambios en las últimas décadas. En G. Garza, M. Schteingart, (coord), G. Garza, y M. Schteingart (Edits.), *Los grandes problemas de México. Desarrollo urbano y regional* (Vol. II, págs. 345-388). México, D.F.: El Colegio de México.
- Schteingart, M., y Broide, B. (1974). Procesos sociales, política de vivienda y desarrollo metropolitano. El caso de Buenos Aires. En M. C. (compilador), *Estructura de clases y política urbana en América Latina* (Primera Edición ed.). Buenos Aires, Argentina: Ediciones S.I.A.P.
- Schteingart, M., y Evans, H. (1978). La oferta de vivienda en México. Aspectos teóricos generales. En G. Garza, y M. Schteingart, *La acción habitacional del Estado en México*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Segovia, A., y Rosa, H. (Mayo-Junio de 1989). Financiamiento externo, deuda y transformación de la estructura productiva de El Salvador en la década de los ochenta: el papel de Estados Unidos. *Realidad*.
- Segura, R. (2014). El espacio urbano y la (re)producción de desigualdades sociales. Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas. *desiguALdades.net International Research Network on Independent Inequalities in Latin America, Working Paper Series 65*.
- Sepúlveda, R., y Fernández, R. (2006). *Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. San José.
- Silveira, M. L. (2004). Globalización y circuitos de la economía en ciudades brasileñas. *Cuadernos del CENDES*, 21(57), 1-21.

- Smith, N. (2006). *La producción de la naturaleza. La producción del espacio*. Ciudad de México: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Smith, N. (2006a). The Geography of Uneven Development. En B. Dunn, y H. Radice (Edits.), *100 Years of Permanent Revolution. Results and Prospects*. (págs. 180-195). London: Pluto Press.
- Solís, P., y Benza, G. (2013). Clases sociales pobreza y desigualdad en los años de alternancia presidencial. México D.F.: (Inédito).
- Taylor, P., y Flint, C. (2002). *Geografía política: economía mundo, estado-nación y localidad*. Trama.
- Theodore, N., Peck, J., y Brenner, N. (Marzo de 2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*(66), 12.
- Torres Torres, F., Rozga Luther, R., García de León, A., y Delgadillo Macías, J. (2009). Técnicas básicas del análisis urbano-regional. En F. T. (Coordinador), *Técnicas para el análisis regional. Desarrollo y aplicaciones*. (1a ed.). México, D.F.: trillas.
- Turcios, R. (2015). La vida política. En C. G. López Bernal, R. Turcios, K. Walter Franklin, H. Lindo Fuentes, R. Roque Baldovinos, y R. Arguiluz Ventura, *El Salvador. Historia contemporánea, 1808-2010* (Primera ed.). San Salvador: FUNDACIÓN MAPFRE y Editorial Universitaria de la Universidad de El Salvador.
- Turcios, R. (2017). *Estado de transformaciones. El Salvador 1980-2016*. San Salvador: Heinrich Boll Stiftung.
- Ullán de la Rosa, F. (2014). *Sociología urbana: de Marx y Engels a las escuelas posmodernas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Uribe, Á., Marín, M. A., Morales, N., Baires, S., y Caballero, E. (2010). *Cuarto informe. Estado de la región. Notas técnicas sobre tendencias del crecimiento urbano en Centroamérica*.
- Velásquez Carrillo, C. (2012). La evolución del Estado en El Salvador durante el siglo XX: el giro neoliberal y las continuidades clasistas. En M. T. (Editora), *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: CLACSO - Editorial Universidad ARCIS.
- Vellinga, M. (1997). *El cambio del papel del Estado en América Latina*. (S. Mastrángelo, Trad.) D.F., México: Siglo XXI.
- VMVDU. (1996). Plan de Acción Nacional. Proceso preparatorio para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. Hábitat II. En V. d. Urbano, y Oficina de Planificación Estratégica.
- VMVDU. (2015). *Política Nacional de Vivienda y Hábitat*.
- Voorend, K., y Esquivel, J. (2012). *La crisis mundial en el Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana*. San José: OIT.
- Walter, K., y Williams, P. J. (2011). El papel político del Ejército salvadoreño (1930-1979). En A. Varios, y E. R. Orellana (Ed.), *El Salvador: Historia mínima. 1811-2011* (Primera ed.). San Salvador: Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República.
- Waxenecker, H. (2017). *Élites políticas y económicas en El Salvador: ¿Captura de Estado?* San Salvador: Heinrich Boll Stiftung - Centroamérica.
- Wright, E. (2010). *Preguntas a la desigualdad. Ensayos sobre análisis de clase, socialismo y marxismo*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Wright, E. (2015). Fundamentos de un análisis de clase neomarxista. En E. Wright, *Modelos de análisis de clases* (págs. 19-54). Valencia: Tirant Humanidades.

## **ANEXOS**

#### Anexo 4.1 Perfil de solicitantes de créditos de FONAVIPO

Este perfil ha sido obtenido a partir de la base de datos proporcionada por FONAVIPO para realizar la investigación. Se ha retomado la variable “Ocupación” del registro del programa de Contribuciones. Se asume que las ocupaciones de quienes solicitan el subsidio para la vivienda son las mismas que las de quienes solicitan el crédito

- |                              |                            |                        |
|------------------------------|----------------------------|------------------------|
| 1. Agricultor                | 24. Hojalatero             | 45. Partera            |
| 2. Albañil                   | 25. Inseminador artificial | 46. Pastor evangélico  |
| 3. Armador                   | 26. Jornalero              | 47. Peluquero          |
| 4. Artesano                  | 27. Joyero                 | 48. Peón               |
| 5. Aserrador                 | 28. Jubilado               | 49. Pescador artesanal |
| 6. Carpintero                | 29. Lustrador de zapatos   | 50. Pintor             |
| 7. Ciclista repartidor       | 30. Marinero               | 51. Policía            |
| 8. Cobrador                  | 31. Matarife               | 52. Profesor           |
| 9. Cocinero                  | 32. Mecánico               | 53. Radio técnico      |
| 10. Comerciante              | 33. Mecánico industrial    | 54. Repostero          |
| 11. Cortador de café         | 34. Mecánico obra de banco | 55. Sastre             |
| 12. Cosmetóloga              | 35. Modista                | 56. Secretaria         |
| 13. Costurera                | 36. Motociclista           | 57. Sin ocupación      |
| 14. Dependiente de mostrador | 37. Motorista              | 58. Talabartero        |
| 15. Electricista             | 38. Músico                 | 59. Tapicero           |
| 16. Empleada domestica       | 39. Obrero                 | 60. Tejedor            |
| 17. Empleado                 | 40. Oficinista             | 61. Tipógrafo          |
| 18. Empleado publico         | 41. Oficios del hogar      | 62. Tortillera         |
| 19. Empleado retirado        | 42. Operario de fabrica    | 63. Tractorista        |
| 20. Enfermera                | 43. Otro empleo            | 64. Vendedor           |
| 21. Estudiante               | 44. Panificador            | 65. Vendedor ambulante |
| 22. Fontanero                |                            | 66. Vigilante          |
| 23. Fotógrafo                |                            | 67. Zapatero           |

#### **Anexo 4.2. Diversidad de Instituciones Autorizadas por FONAVIPO para ser intermediarios en la política estatal de vivienda.**

Las instituciones autorizadas comprenden fundamentalmente:

- a) Cooperativas
- b) Asociaciones
- c) Fundaciones
- d) Instituciones estatales
- e) Instituciones con fines de lucro
  - a. Bancos privados
  - b. Constructoras y lotificadoras
  - c. Bancos de los trabajadores
  - d. Cajas de crédito

La elaboración del listado responde a información proporcionada por FONAVIPO y a las Memorias de Labores.

1. ACACESPSA de R.L
2. ACACSEMERSA
3. ACACYCPNC
4. ACACYPAC N.C. de R.L.
5. ACANAC de RL
6. ACAPRODUSCA DE RL
7. ACASERPSA
8. ACCCU de RL
9. ACCOVI de RL
10. ACODJAR DE R.L.
11. ACOMI de R.L.
12. ACONAC
13. AMC DE RL
14. Apoyo Integral SA de CV
15. Asoc. Coop. de las Sras. de los Mercados
16. Asociación Salvadoreña de Extensionistas Empresariales Egresados del INCAE, ASEI
17. Asociación Salvadoreña de Promoción, Capacitación y Desarrollo PROCADES
18. Asociación Salvadoreña para el Desarrollo Integral ASALDI
19. Asociación Salvadoreña Pro-Salud Rural ASAPROSAR
20. ATLACATL
21. Banco Agrícola
22. Banco Cuscatlan
23. Banco de Cooperación Financiera de los Trabajadores BANCOFIT
24. Banco de los Trabajadores de San Miguel BANCOMI
25. Banco de los Trabajadores de Santa Ana (PRIBANSA)
26. Banco de los Trabajadores de Soyapango BANCTSOY
27. Banco de los Trabajadores Salvadoreños BTS
28. Banco de los Trabajadores y de la Pequeña y Microempresa BANTPYM
29. Banco Izalqueño de los Trabajadores

30. Banco Multi inversiones
31. Banco ProCredit
32. Banco Salvadoreño
33. CACTIUSA
34. Caja de Crédito Concepcion Batres
35. Caja de Crédito de Acajutla
36. Caja de Crédito de Aguilares
37. Caja de Crédito de Ahuachapán
38. Caja de Crédito de Armenia
39. Caja de Crédito de Atiquizaya
40. Caja de Crédito de Berlín
41. Caja de Crédito de Candelaria de la Frontera
42. Caja de Crédito de Chalatenango
43. Caja de Crédito de Chalchuapa
44. Caja de Crédito de Ciudad Arce
45. Caja de Crédito de Ciudad Barrios
46. Caja de Crédito de Cojutepeque
47. Caja de Crédito de Colón
48. Caja de Crédito de Concepción Batres
49. Caja de Crédito de Ilobasco
50. Caja de Crédito de Izalco
51. Caja de Crédito de Juayúa
52. Caja de Crédito de Jucuapa
53. Caja de Crédito de La Libertad
54. Caja de Crédito de La Unión
55. Caja de Crédito de Metapán
56. Caja de Crédito de Nueva Concepción
57. Caja de Crédito de Olocuilta
58. Caja de Crédito de Quezaltepeque
59. Caja de Crédito de San Agustín
60. Caja de Crédito de San Alejo
61. Caja de Crédito de San Francisco Gotera
62. Caja de Crédito de San Ignacio
63. Caja de Crédito de San Juan Opico
64. Caja de Crédito de San Martín
65. Caja de Crédito de San Miguel
66. Caja de Crédito de San Pedro Nonualco
67. Caja de Crédito de San Salvador
68. Caja de Crédito de San Sebastián
69. Caja de Crédito de San Vicente
70. Caja de Crédito de Santa Ana
71. Caja de Crédito de Santiago de María
72. Caja de Crédito de Santiago Nonualco
73. Caja de Crédito de Sensuntepeque
74. Caja de Crédito de Sonsonate
75. Caja de Crédito de Soyapango
76. Caja de Crédito de Suchitoto

77. Caja de Crédito de Tenancingo
78. Caja de Crédito de Tonacatepeque
79. Caja de Crédito de Usulután
80. Caja de Crédito de Zacatecoluca
81. Caja de Crédito Metropolitana
82. Centro de Orientación Familiar y Comunitaria CREFAC
83. Comité Coordinador para el Desarrollo Económico de Oriente COMCORDE
84. Comité de Proyección Social de la Alcaldía Municipal de SS
85. Confederación Nacional de Cooperativas Agrarias CONFENACOA
86. Constructora Schmidt
87. COOP-1 de RL
88. COOPAS de R.L.
89. Cooperativa Financiera Unión ACACU de RL
90. CPS
91. CREDISA
92. FEDECACES
93. FEDECREDITO
94. Financiera CALPIA
95. Financiera Nacional de Tierras Agrícolas FINATA
96. Fondo Social para la Vivienda FSV
97. Fundación Campo
98. Fundación HABITAT
99. Fundación Integral Comunitaria de El Salvador FINCA
100. Fundación Oriental Salvadoreña de Reconstrucción y Desarrollo Integral FOSREDI
101. Fundación para el Desarrollo de las Comunidades FUNDECOMUNA
102. Fundación para la Vivienda Cooperativa CHF
103. Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral ASAI
104. Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral FUSAI
105. Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima FUNDASAL
106. Fundación Salvadoreña para la Salud y el Desarrollo Social FUSAL
107. Instituto de Desarrollo Rural IDR de la Universidad Católica de Occidente (UNICO)
108. Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada IPSFA
109. Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria ISTA
110. La Fortuna SA de CV
111. Lotificaciones Diversas SA de CV LOTIVERSA
112. PADECOMSM Crédito de RL de CV
113. Primer Banco de los Trabajadores
114. PRODEPAZ
115. Salazar Romero SA de CV
116. SIHUACOOOP de RL
117. SIHUATEHUACAN de RL
118. Sociedad Cooperativa PADECOMSM Crédito de R.L. de C.V.
119. UNIBANCO SA de CV
120. Visión Mundial Internacional
121. VMVDU



## Anexo 5.1 Criterios de uso de la EHPM 2012

Tradicionalmente las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) hacen explícitos los niveles de estimación de la muestra. Así, en la publicación oficial de la EHPM explicitan que los niveles de estimación para los “niveles geográficos” de acuerdo con el cuadro siguiente:

Niveles geográficos	Total	Urbano	Rural
País	x	x	x
Región*	x	x	x
Departamento	x	--	--
Municipios Autorrepresentados**	x	--	--

\* La EHPM ha territorializado el país en 5 regiones. La región V está conformada por el AMSS. Para el año 2000 contiene 13 municipios, dejando por fuera a Tonacatepeque en 2000.

\*\* Son aquellos que deben estar presentes en la muestra, en atención a la importancia que se les asignó, desde el punto de vista socioeconómico. En total, para el año 2000 son 40 municipios en esta categoría, representando el 64% de viviendas del país. En esta misma publicación se establece que a partir de 1998 se trabajó con un nuevo diseño muestral que permitió poder proporcionar estimaciones a nivel departamental y de los principales municipios autorrepresentados del país. En este sentido, los municipios que forman parte del AMSS son municipios autorrepresentados. No obstante, la muestra de los municipios del AMSS considera únicamente la zona urbana. En este sentido, podrían subestimarse algunos indicadores de la zona rural.

Fuente: EHPM 2000, DIGESTYC.

En la presente investigación se han utilizado en algunas ocasiones las EHPM para la estimación de la estructura de las clases sociales de los municipios y para la estimación del déficit habitacional. En este sentido, cuando se estiman los hogares del AMSS a partir de la EHPM se obtienen algunos errores en la estimación, como se muestra en el siguiente cuadro. Sin embargo, se supone para esta investigación que si bien esto impactaría en la exactitud y precisión del dato, no afectaría en términos estructurales sobre el panorama de la problemática de la vivienda en la metrópolis, que es la finalidad última. Por otra parte, la utilización de las encuestas ha considerado el comentario técnico respecto a que su diseño muestral considera que los municipios autorrepresentados –de los que los municipios del AMSS forman parte– pueden proporcionar estimaciones. Las estimaciones realizadas sobre el AMSS se refieren fundamentalmente a los hogares, que cuentan con un coeficiente de variación para el AMSS en conjunto del 7.47% dando una buena precisión; mientras que las estimaciones realizadas respecto la clase social del hogar se refiere a las condiciones de las personas, que en agregado para el AMSS tiene un coeficiente de variación de 7.1%.

Comparación de estimación de hogares por municipio a partir de la EHPM vs los hogares reportados en el Censo de 2007.

Municipio	Hogares Censo 2007*	Hogares estimación EHPM 2007**	Diferencia porcentual
Santa Tecla	31855	31,460	1.2%
Antiguo Cuscatlán	9269	9,204	0.7%
San Salvador	87186	83,391	4.4%
Apopa	34320	33,176	3.3%
Ayutuxtepeque	8965	8,866	1.1%
Cuscatancingo	17296	17,395	0.6%
Ciudad Delgado	30717	30,942	0.7%

Ilopango	27707	27,720	0.0%
Mejicanos	38601	38,324	0.7%
Nejapa	7392	7,542	2.0%
San Marcos	15679	15,317	2.3%
San Martín	18266	19,292	5.3%
Soyapango	64352	65,056	1.1%
Tonacatepeque	24555	24,269	1.2%
Total	416,160	411,954**	

\* Elaborado a partir del VI censo de población y V de vivienda, tomado de Hernández y Alberto (2013) (Hernández & Alberto, 2013)

\*\* La estimación del número de hogares en el AMSS usando la EHPM coincide con el dato de la publicación para el año 2007.

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, cabe destacar que las EHPM han sido utilizadas previamente para elaborar documentos directrices de política pública. Uno de los más emblemáticos es el Mapa de Pobreza de El Salvador del año 2005, elaborado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Programa El Salvador (FLACSO-El Salvador).

## **Anexo 5.2 Metodología para la elaboración de estructura de clases a partir del esquema de clases de Olin Wright.**

La estructura de clases se basa en la categoría ocupacional, en el tamaño de la unidad económica o de la institución donde trabaja; así como en la condición de si su trabajo lo desempeña en el sector público o privado. Esta información forma parte de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples de El Salvador y son prácticamente equivalentes entre 2000 y 2012.

Se han construido tres grandes grupos de clases sociales según los siguientes criterios

- Dominante y/o privilegiada: dueños de los medios de producción (empleadores o patronos) con unidades económicas de 6 o más trabajadores.
  - Gran burguesía: con 100 o más trabajadores
  - Mediana burguesía: de 26 a 99 trabajadores
  - Pequeña burguesía: de 6 a 25 trabajadores
- Capas medias: fundamentalmente no son explotados ni explotadores
  - Empleados del sector público
  - Trabajadores por cuenta propia con local
  - Pequeños empleadores: son empleadores o patronos de unidades productivas de hasta 5 trabajadores. Si bien la categoría de empleador debería situarlos en la burguesía, el tamaño de unidad productiva implicaría en la mayoría de los casos que dicho empleador realizaría las mismas actividades que sus empleados y que sus ganancias respecto a los trabajadores no serían sustancialmente mucho más grandes.
  - Cooperativistas
- Clases trabajadoras que venden su fuerza de trabajo, y clases populares que se encuentran subsumidas indirectamente a las relaciones capitalistas
  - Asalariados permanentes
  - Asalariados temporales
  - Otros trabajadores
  - Aprendiz
  - Trabajadora doméstica → clase popular
  - Familiar no remunerado → clase popular
  - Cuenta propia sin local. Aunque parecen no ser explotados, en esta clasificación prevalecen amplios sectores de la informalidad en el caso de El Salvador → clase popular

Para la construcción de la estructura de clases no se han incorporado valores totales de población por los problemas de estimación en los instrumentos oficiales, en las que la población en los municipios es menor en 2012 respecto a 2000; aspecto que es poco probable a pesar de la migración internacional y hacia otros municipios fuera del AMSS.

La estructura de clases presentada puede ser mejorada a partir de la incorporación de la variable del grupo ocupacional en el que se insertan laboralmente. Esto permitiría establecer subdivisiones más sólidas al interior de cada una de las grandes clases

presentadas en este trabajo. La incorporación de esta variable no ha sido posible debido al subregistro de la misma.

Finalmente, la fuente utilizada (EHPM) tiene limitaciones en tanto no capta a quienes conforman la cúspide de la burguesía nacional o metropolitana, es decir, a las élites nacional y metropolitana.

## **Anexo 5.3 Créditos de FONAVIPO y del FSV según bases de datos proporcionada por ambas instituciones en relación a los informes de labores oficiales.**

### **1. FONAVIPO**

La base de datos proporcionada por FONVIPO contiene registros de crédito a nivel nacional para el periodo comprendido entre 1993 y 2012. Las aclaraciones sobre esta información por parte de la institución fueron:

- Antes del 2011 no existía una base de datos sistematizada ya que la información se archivaba físicamente
- Se digitó parte de la información existente en los archivos físicos que datan desde 1993.
- Esta base de datos ya cuenta con la conversión de colones a dólares
- Las cifras oficiales son las plasmadas en las memorias de labores

Es importante destacar que el Informe de Labores Oficial de 2012 establece que las familias beneficiadas con créditos acumulados entre 1992 y 2012 han sido 132,842; con un monto total de inversión de US \$359.46 millones de dólares. En este sentido, la base de datos proporcionada por FONAVIPO incorpora el 85.07% de los créditos respecto a la información oficial –113,006 registros–; y US \$278, 554,912 dólares invertidos en los créditos, equivalente al 77.49% de del monto total. A pesar de las discrepancias entre el informe oficial y la base de datos entregada, se considera que la misma representa una muestra de un tamaño considerable que permite identificar aspectos estructurales de la participación de la institución sobre la reproducción de la fuerza de trabajo a nivel nacional y en la metrópolis, partiendo del supuesto de que no se ha cometido un error sistemático o estructural en la construcción de la base de datos. En este sentido, se ha trabajado fundamentalmente con proporciones de la información y no con los valores absolutos.

### **2. FSV**

La base de datos proporcionada por el FSV contabilizó un total de 190,450 créditos entre los años 1992 y 2012, con un monto en dólares que asciende a US \$1,730.0 millones de dólares. Por su parte, los informes oficiales dan cuenta de un total de 190,234 créditos, con un monto en dólares equivalente a US \$1,730.4 millones. Con esta información, se destaca una discrepancia del 0.11% en cuanto al número de créditos, y de un 0.02% de discrepancia respecto a los montos, lo que hace muy precisa esta base de datos.

## Anexo 5.4. Tratamiento de la base de datos proporcionada por FONAVIPO y del FSV

### Bases de datos proporcionadas por las instituciones de vivienda de FONAVIPO

No.	Nombre en la base de datos	Frecuencia	%	% acumulado
1	ADQUI. DE LOTE Y CONST DE VVDA	5	0	0
2	ADQUI. LOTE Y CONST. VIVIENDA	1,727	1.53	1.53
3	ADQUISICION DE LOTE	19	0.02	1.55
4	ADQUISICION DE LOTE LD	10	0.01	1.56
5	ADQUISICION DE LOTE+SERVICIOS	1	0	1.56
6	ADQUISICION DE VIVIENDA	8,228	7.28	8.84
7	ADQUISICION DE VIVIENDA NUEVA	2	0	8.84
8	ADQUISICION DE VIVIENDA USADA	52	0.05	8.89
9	ADQUISICIÓN DE VIVIENDA NUEVA	46	0.04	8.93
10	AMPLIACION Y/O MEJORA DE VVDA.	43	0.04	8.97
11	COMPRA DE LOTE	2,650	2.35	11.31
12	CONSTRUC. DE VIVIENDA INDIVID.	7,799	6.9	18.21
13	CONSTRUCCION PROYECTOS HABIT.	377	0.33	18.55
14	CONSTRUCCION DE VIVIENDA	50	0.04	18.59
15	CONSTRUCCION DE VIVIENDA LD	4	0	18.59
16	CONSTRUCCION DE VIVIENDA INDIVIDUAL	143	0.13	18.72
17	CR.CONTRIBUCION TERREMOTO	51	0.05	18.77
18	CONSTRUCCION Y MEJORAS DE VVDA	15	0.01	18.78
19	INTRO Y/O MEJORA DE SERV BASIC	17	0.02	18.79
20	LINEA ESP DE C. ROT. COOP AH.C	1	0	18.8
21	MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	91,734	81.18	99.97
22	MEJORAMIENTO LINEA EMERGENCIA	25	0.02	99.99
23	PRUEBA DEL SISTEMA	4	0	100
24	REP.AMPL. Y/O MEJ DE VIV LD	3	0	100
	Total	113006	100	--

### Tratamiento:

1. Distinción de la funcionalidad del crédito según su orientación al déficit cualitativo o cuantitativo

Líneas de crédito FONAVIPO	
Atención al déficit cualitativo	Atención al déficit cuantitativo
Nombre de variable en base de datos	Nombre de variable en base de datos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• AMPLIACION Y/O MEJORA DE VVDA.</li> <li>• CONSTRUCCIÓN Y MEJORAS DE VIVIENDA (entendido como mejora desde la construcción)</li> <li>• INTRO Y/O MEJORA DE SERV BASIC</li> <li>• MEJORAMIENTO DE VIVIENDA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ADQUI. DE LOTE Y CONST DEVVDA</li> <li>• ADQUI. LOTE Y CONST. VIVIENDA</li> <li>• ADQUISICION DE LOTE</li> <li>• ADQUISICION DE LOTE LD</li> <li>• ADQUISICION DE LOTE+SERVICIOS</li> <li>• ADQUISICIÓN DE VIVIENDA</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• MEJORAMIENTO LINEA DE EMERGENCIA</li> <li>• REP.AMPL. Y/O MEJ DE VIVI LD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ADQUISICIÓN DE VIVIENDA NUEVA</li> <li>• ADQUISICIÓN DE VIVIENDA USADA</li> <li>• ADQUISICION DE VIVIENDA NUEVA</li> <li>• COMPRA DE LOTE</li> <li>• CONSTRUC. DE VIVIENDA INDIVID.</li> <li>• CONSTRUCCION DE VIVIENDA</li> <li>• CONSTRUCCION DE VIVIENDA LD</li> <li>• CONSTRUCCION DE VIVIENDA INDIVIDUAL</li> </ul>
Otros	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• CR. CONTRIBUCION TERREMOTO</li> <li>• LINEA ESP. DE C. ROT. COOP AH.C</li> <li>• PRUEBA DE SISTEMA → eliminado de base de datos</li> </ul>	

2. Agrupación de categorías de la base de datos

<b>Líneas de crédito FONAVIPO</b>		
<b>Atención al déficit cualitativo</b>		<b>Categoría agrupada</b>
Remodelación, ampliación y/o mejora	Ampliación y/o mejora de vivienda	RAM
	Construcción y/o mejora de vivienda	
	Introducción y/o mejora de servicios básicos	
	Mejoramiento de vivienda	
	Mejoramiento línea de emergencia	
	Reparación y/o mejora de vivienda	
<b>Atención al déficit cuantitativo</b>		
Adquisición de lote	Adquisición de lote y construcción de vivienda	Adq. Lote
	Adquisición de lote	
	Adquisición de lote + servicios	
	Compra de lote	
Adquisición de vivienda	Adquisición de vivienda nueva	Adq. Viv.
	Adquisición de vivienda usada	
Construcción (supuesto: ya tiene el lote)	Construcción de vivienda individual	Construcción
	Construcción de vivienda	
	Construcción de vivienda	
<b>Otros</b>		
Otros sin especificar	Crédito contribución terremoto	Otros
	Línea especial de C. Rot. Coop. AH.C	

### Bases de datos proporcionadas por las instituciones de vivienda de FSV

Línea Financiera	Freq.	Porcentaje	Cum.
ADQ.VVDA.FSV.ADICIONALES	928	0.49	0.49
COMPRA DE LOTE E INST. SERV.	2,197	1.15	1.64
CONSTRUCCION	1,395	0.73	2.37
FINANCIAMIENTO DE DEUDA	853	0.45	2.82
INMUEBLE RECUPERADO FSV.	19,414	10.19	13.01
REFINANCIAMIENTO	4,667	2.45	15.47
REPARACION AMPLIACION Y MEJORA	4,246	2.23	17.69
SUSPENSION TEMPORAL DE PAGOS	11	0.01	17.7
VDA. USADA/SANEAMIENTO	46	0.02	17.72
VIVIENDA NUEVA	114,767	60.26	77.99
VIVIENDA NUEVA ADICIONALES	1,102	0.58	78.56
VIVIENDA USADA	40,726	21.38	99.95
VIVIENDA USADA ADICIONALES	98	0.05	100
Total	190,450	100	

#### Tratamiento:

1. Distinción de la funcionalidad del crédito según su orientación al déficit cualitativo o cuantitativo

Líneas de crédito FSV	
Atención al déficit cualitativo	Atención al déficit cuantitativo
Nombre de variable en base de datos	Nombre de variable en base de datos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• REPARACION AMPLIACION Y MEJORA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• COMPRA DE LOTE E INST. SERV.</li> <li>• CONSTRUCCION</li> <li>• INMUEBLE RECUPERADO FSV</li> <li>• VDA. USADA/SANEAMIENTO</li> <li>• VIVIENDA NUEVA</li> <li>• VIVIENDA USADA</li> </ul>
Otros	
ADQ.VVDA.FSV.ADICIONALES FINANCIAMIENTO DE DEUDA REFINANCIAMIENTO SUSPENSION TEMPORAL DE PAGOS VIVIENDA NUEVA ADICIONALES VIVIENDA USADA ADICIONALES	

2. Agrupación de categorías de la base de datos

Líneas de crédito FSV		
Atención al déficit cualitativo		Categoría agrupada
Remodelación, ampliación y/o mejora	Reparación, ampliación y mejora	RAM



<b>Atención al déficit cuantitativo</b>		
Compra de lote	Compra de lote e instalación de servicios	Adq. Lote
Construcción	Construcción	Construcción
Adquisición de vivienda	Inmueble recuperado FSV	Adq.Viv.
	Adquisición de vivienda usada / saneamiento	
	Adquisición de vivienda nueva	
	Adquisición de vivienda usada	
<b>Otros</b>		
Otros	Adquisición vivienda FSV adicionales	Otros
	Financiamiento de deuda	
	Refinanciamiento	
	Suspensión temporal de pagos	
	Vivienda nueva adicionales	
	Vivienda usada adicionales	