

Residencial Altavista: gestión privada de suelo urbano para vivienda accesible en El Salvador

Marielos Arlen Marín*

Palabras clave:

vivienda accesible, gran proyecto urbano, provisión de suelo urbano, oferta de suelo urbano.

Resumen

Tradicionalmente, en América Latina y el Caribe, la producción de vivienda accesible para personas de menores ingresos ha sido provista por el Estado o por organizaciones no gubernamentales, quienes a través de diversos mecanismos reducen los costos situándose por debajo del precio de mercado. Sin embargo, en El Salvador, desde finales de la década de los ochenta, el Estado se desvinculó de la ejecución de viviendas para los más pobres, permitiendo que el mercado asumiera un rol protagónico en la producción de estas. De este modo, la residencial Altavista constituye una operación urbana interesante de un gran proyecto habitacional desarrollado por el Grupo Roble, un emprendedor privado que orientó la producción de vivienda hacia un segmento de población de bajos ingresos, logrando configurar un modelo de intervención urbana de gran escala que ha marcado la pauta de la provisión de suelo urbano para los más pobres. Este artículo aborda el rol del proyecto urbano en la producción de vivienda en el país; específicamente, ahondando en la cuestión de si el proyecto mismo está presente en el modelo de gestión urbana vigente. La iniciativa surge de la investigación “Vivienda accesible en El Salvador; el caso de la residencial Altavista”, un estudio sobre la intervención del proyecto, desarticulando las causalidades que posibilitaron su desarrollo a partir de un perfil metodológico cualitativo, centrado en el estudio de caso.

* Catedrática del Departamento de Organización del Espacio, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. Artículo basado en la investigación: *Affordable Housing in El Salvador, the case of Residencial Altavista*, desarrollada en el marco de las Becas de Investigación financiadas por el Lincoln Institute of Land Policy, convocatoria 2008. E-mail: marielosmarin@yahoo.com y mmarin@uca.edu.sv

1. Antecedentes

El promotor del proyecto de la residencial Altavista es el Grupo Roble, que forma parte del conglomerado empresarial del Grupo Poma, altamente representativo del sector de empresarios del país, el cual engloba múltiples negocios. Inició sus operaciones empresariales en la segunda década del siglo pasado, con la distribución de automóviles, que hasta la actualidad mantiene su expresión en el Grupo DIDEA (Paniagua Serrano & Chávez Henríquez, 2000).

El conglomerado empresarial tiene intereses económicos diversos, ha invertido en una gran variedad de negocios y proyectos: instituciones financieras (con inversión, acciones y dirección de banca nacional e internacional y en negocios como Roble Acciones y Valores, S. A.); empresas del sector industrial, comercial y otros (Grupo DIDEA, Grupo Real –división hotelera del Grupo Poma–, Solaire S. A de C. V. –empresa dedicada a la fabricación de productos para la industria de la construcción–, Industrias Metálicas, S. A. de C. V. –empresa dedicada a la fabricación de estanterías, closets y luminarias–; centros comerciales tanto dentro como fuera del país; bienes raíces expresados a través del Grupo Roble).

Como conglomerado, tiene operaciones en Miami, Centroamérica, Panamá, el Caribe y, recientemente, en Suramérica, lo cual lo posiciona como un emprendedor con una capacidad comparable solo con otros pares del resto de América Latina, superando con creces a otros empresarios locales.

La experiencia en bienes raíces del Grupo Roble deriva de su creación aproximadamente en 1960, cuando –luego de fundar la sociedad denominada en un principio Financiera Roble S. A.– incursiona en la ejecución de proyectos de vivienda, centros comerciales y hoteles. Su primer proyecto, la residencial Miramonte, representa un enigmático desarrollo habitacional en el que Roble realiza todas las obras de urbanización y de manera paulatina, a

través de diversas etapas, bajo la premisa de “transformar ciudades”. Dicha premisa establece dos prácticas características de su accionar: 1) ejecución de todas las obras de infraestructura a partir de la construcción de toda la urbanización, con infraestructura y servicios, e inclusive equipamientos urbanos; 2) adquisición previa del suelo mediante socios con los propietarios del suelo, para luego trasladar la inversión al costo de las unidades habitacionales, captando sus propias externalidades.

A partir de la década de los ochenta, incursiona en la vivienda de interés social como alternativa a la crisis en el sector construcción derivada del conflicto bélico en el país y gracias a un financiamiento ofrecido a los constructores por parte del Fondo Social para la Vivienda (FSV). La política de financiamiento buscaba recuperar al sector otorgando montos hasta por tres millones de colones (el tipo de cambio para esa época era de 1 dólar = 5 colones), a fin de que los constructores se focalizaran en la ejecución de proyectos para el segmento de la población de menores ingresos. La colocación de los créditos para el usuario adquiriente de las unidades habitacionales recaía totalmente en el FSV. Durante esta época, el Grupo Roble crea seis diferentes empresas asociadas al grupo para acceder a distintos créditos y edifica distintos proyectos: Las Margaritas, Palmira, Conacastes, Lincoln y Metrópolis, ubicados al oriente y norponiente del área metropolitana de San Salvador.

Durante la siguiente década, continúa con su inversión en bienes y raíces, a pesar del cambio de reglamentación y la creación de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), prolongando sus operaciones de urbanización y acoplándose a los requerimientos de la norma. En el último quinquenio de esta década, inicia el proyecto de residencial Altavista.

Para mediados de la década pasada, el Grupo Roble se había consolidado como empresa líder del sector construcción y se

encontraba desarrollando 8 proyectos de vivienda dirigidos a diferentes niveles socioeconómicos (medio bajo, medio medio, medio alto, y alto): 1) residencial Altavista (para ese entonces eran 12 000 viviendas y con proyecciones de seguir construyendo); 2) Miramar (en la periferia de la ciudad, aproximadamente 800 viviendas); 3) La Hacienda (300 casas); 4) Arboledas (tres estilos: Jacarandas, Magnolias y Los Cedros); 5) Altos de la Escalón (59 casas); 6) Villa Galicia (dentro de Altavista orientado a asalariados de nivel medio); 7) La Libertad (concebido en conjunto con la Fundación Salvadoreña para la Salud (FUSAL) para viviendas destinadas a damnificados del terremoto del 2001; son las únicas 2000 casas subsidiadas); 8) La Loma (financiado por el FSV en Ciudad Arce).

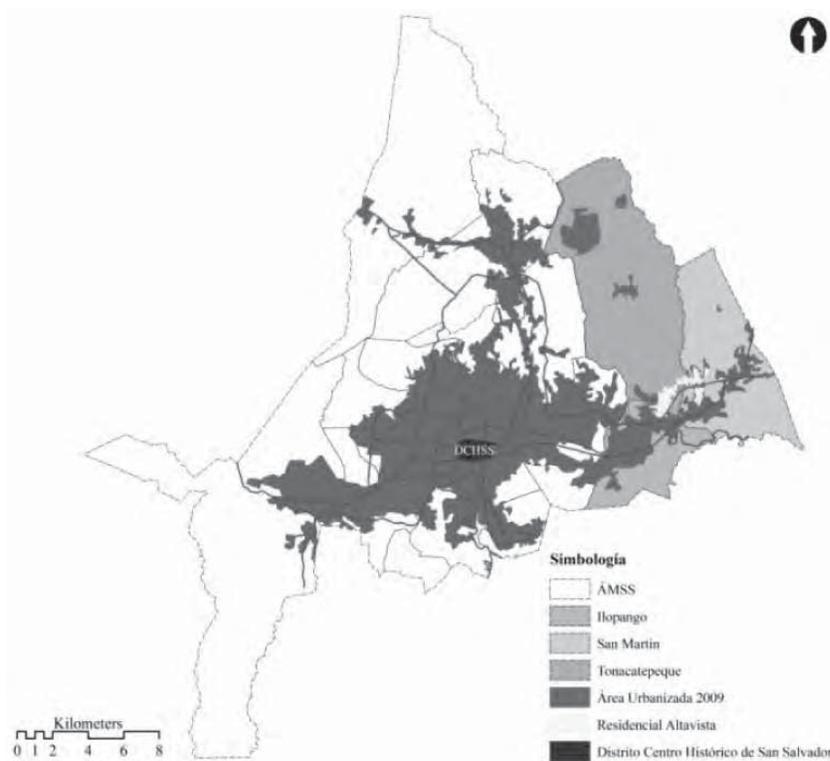
El Grupo Roble cuenta con más de cuarenta años de ocuparse en bienes raíces,

ha desarrollado 19 centros comerciales en toda la región centroamericana; ha edificado más de 60 000 viviendas en diferentes proyectos habitacionales en El Salvador y Panamá; y ha construido centros corporativos y hoteles con presencia en El Salvador, Costa Rica y Colombia.

2. Residencial Altavista

El proyecto de la residencial Altavista se encuentra ubicado en la zona oriental del área metropolitana de San Salvador (AMSS); el uso de suelo es principalmente habitacional de desarrollo progresivo, con una extensión aproximada de 244 hectáreas. Se encuentra a lo largo de la carretera primaria ruta SAL03E, en el tramo que conduce de San Salvador a San Martín. Atraviesa los municipios de Ilopango, Tonacatepeque y San Martín (ver figura 1).

Figura 1. Área metropolitana de San Salvador



Fuente: Elaboración propia en función del Sistema de Información Territorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS).

No existe un consenso al respecto de la fecha exacta de inicio, pero se presume que fue con la adquisición del primer lote entre 1985 y 1988, cuando el propietario vendió el lote que ya contaba con la calificación del lugar, pero no con la factibilidad de servicios. Derivado de su experiencia y éxito comercial de proyectos habitacionales previos, se adquiere el terreno y se procura adquirir tierras vecinas, reagrupándolas en una sola propiedad a través de testaferros para no disparar los precios del suelo. La operación urbana implicó la negociación con más de 120 distintos propietarios que participaron de las negociaciones.

La estrategia de adquisición de los terrenos ha sido emblemática para la empresa y demuestra un conocimiento empírico del funcionamiento de los mercados de suelo y de las condicionantes que determinan el valor. Sin embargo, pese a que en El Salvador no existe ningún tipo de mecanismo que grave la propiedad inmobiliaria y que condicione dichas transferencias, con excepción de la Reforma Agraria de los ochenta y el impuesto a la transferencia de propiedad, la estrategia de compra viabiliza el proyecto y posibilita la adquisición de lote en lote, incrementando el banco de suelos previa la ejecución del mismo. Esta estrategia no eximió que otros propietarios hayan captado las externalidades que han sido creadas por el Grupo Roble a partir del proyecto de la residencial Altavista; para 2009 en el municipio de San Martín, se habían comprado los últimos terrenos a \$4.50 la v², por un suelo totalmente rústico, sin factibilidad de servicios.

Se buscó este emplazamiento, primero, porque se da en un momento en el que, en Soyapango e Ilopango, ya había muchas empresas, y no había ningún medio de acceso más que el bulevar del Ejército, y la calle Agua Caliente estaba colapsada; entonces, este era un lugar óptimo con posibilidades de la construcción de la “carretera de oro” (carretera San Salvador – San Miguel). El nombre Altavista viene dado porque se encuentra a cierta altura

desde donde se puede ver el territorio casi en su totalidad. Ninguna otra empresa vislumbró irse hacia el oriente, ya que se pensaba que ese sector había colapsado su capacidad de urbanización.

La fase I se comienza a edificar alrededor de 1993, con obras de terracería, y luego se decide edificar las primeras 150 casas, cuya factibilidad de servicios de agua potable fue producto de un pozo de extracción que actualmente alimenta al centro comercial Unicentro Altavista. Sin embargo, este pozo no iba a dar abasto para producir el volumen de agua necesario para aprovisionar al número de viviendas que se quería construir.

Por ello se buscó trabajar con todas las instituciones, ya que, a medida fue desarrollándose la residencial, lo que iba frenando era la carencia del suministro de agua, a pesar de que había sido propiciado por la empresa. En ese entonces quien posibilitó la firma del primer convenio fue el Ing. Carlos Perla, (expresidente de la Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados ANDA) y se alimentaron las conexiones a través de la inversión en los pozos; así garantizaron el servicio de manera exclusiva, ya que se negoció –a cambio de la inversión en Guluchapa, que eran pozos que habían resultado dañados durante el terremoto de 1986– el suministro de un porcentaje de la extracción de los pozos, obteniendo así el servicio.

Por otro lado, en esa época el Ing. Roberto Quiroz influía grandemente en el diseño, sacándole el máximo provecho a la normativa haciendo un uso intensivo de la urbanización. No fue sino hasta el cambio de liderazgo hacia el Arq. Francisco Rodríguez cuando se comenzó a negociar un poco más y a tener un énfasis más social, no haciendo esos cortes brutales del terreno y reduciendo los pasajes peatonales hacia una escala más “humana”, volviéndose –según miembros del Grupo Roble que participaron en una entrevista– “más caminables y cerrados” (Mejía Roldán, Rodríguez, & Solano, 2009). La urbanización

se adaptó más a la topografía y se cambió la configuración urbana adoptada en la fase II a partir del polígono 9 y de los primeros polígonos de la fase III.

El proyecto de la residencial Altavista en la parte normativa comenzó a entablar negociaciones durante la administración del Arq. Mario Lungo con quien, mientras fungía como director ejecutivo de la OPAMSS, aproximadamente en 1998, lograron negociar sobre cómo reconfigurar el concepto urbano, siempre manteniendo la idea de crear centros urbanos integrados y así ventilar alguna posibilidad de introducir equipamientos que ningún otro constructor hacía para esa época.

Luego, asumió la Dirección Ejecutiva de la OPAMSS el Arq. Roberto Góchez, quien tenía convicciones más definidas que la simple idea de cambio y también con más responsabilidad social. Por ello, nunca se pudo cambiar la mentalidad de la casa de 5 metros de frente, algo que siempre fue solicitado a la oficina de planificación y a pesar de que como empresa se habían estudiado otros lugares que se podrían tomar como ejemplos, para hacer las casas más pequeñas con soluciones estructurales más baratas con cuatro metros de frente y 7.5 cm de espesor en las paredes; en fin, casas más adecuadas para el beneficio de comercialización del grupo.

El proyecto ha sido el producto de esta negociación continua con la OPAMSS y las municipalidades, con la idea de querer dejar a cambio equipamientos en función de la transformación del esquema normativo, que según el que desarrolla el proyecto es “reduccionista y limitado” porque solo contempla la reglamentación para un proyecto no más grande de 2000 casas; las normas ya no eran aplicables desde un inicio (Mejía Roldán, Rodríguez, & Solano, 2009).

Por todos estos procesos de negociación de servicios y normativa, hubo una resistencia ante el gremio de constructores, representados por el gremio de la Cámara Salvadoreña de

la Construcción (CASALCO) y el resto de inversionistas y constructores que estaban en contra de la competencia planteada por el Grupo Roble (Mejía Roldán, Rodríguez, & Solano, 2009). Antes de este emprendimiento, los proyectos se realizaban facilitando en cada uno un pozo de abastecimiento y luego se procedía a la construcción, pero la escala de la residencial Altavista es muy superior a otros emprendimientos semejantes.

Para finales de la década de los noventa, se contaba con aproximadamente 5000 viviendas correspondientes a la fase II y habían ejecutado las obras de urbanización con vivienda, infraestructura de servicios (agua potable, aguas negras y planta de tratamiento), así como la infraestructura vial y el equipamiento, que por ley es donado al municipio de Ilopango y Tonacatepeque.

Posteriormente, cuando se agotaron las mechas negociadas para el primer convenio de Guluchapa, se hizo otro proyecto conjunto con ANDA: el del tanque Bella Vista, en el que se metió una tubería de agua que llega casi hasta donde está la jurisdicción de San Martín, de donde se tuvieron otras 10 000 mechas más. Con esta inversión, ANDA lograba satisfacer la demanda de agua potable a otras comunidades de los municipios de la zona oriental, en los municipios de Ilopango y San Martín que no tenían fuentes de aprovisionamiento de agua, a pesar de ser asentamientos y comunidades previas a la realización de la residencial Altavista.

Según las entrevistas realizadas –Mejía Roldán, Rodríguez & Solano, 2009, Poma & Escobar, 2009 y López, Rodríguez, Ayala & Solano, 2009–, la factibilidad de agua potable fue la clave del proyecto, en todos los aspectos, tanto para la ejecución de la obra, como para la negociación misma de los terrenos, ya que a pesar de ser suelo rústico, los propietarios de los terrenos no tenían factibilidad de agua, solo el Grupo Roble, convirtiéndose en los únicos que podían desarrollar formalmente. En apariencia, ANDA cubrió los

compromisos de proveer de agua potable a comunidades que ya estuvieran asentadas en el municipio y que carecieran del servicio, y no podía proveer a más asentamientos nuevos.

Para todo esto, Grupo Roble fue el pionero en concebir semejante desarrollo, introduciendo la infraestructura y equipamiento, ya que no había servicio de aguas negras, servicio de agua potable, no estaba completado el acceso a través de la “carretera de oro”, el mismo sistema constructivo adoptado en la construcción en serie no había sido desarrollado por ningún otro constructor en esos volúmenes de producción, llegando en 1998 a poder construir entre seis y ocho casas por día.

El Grupo Roble decidió hacer un proyecto grande, a pesar de saber que iba a ser controversial. Debe reconocerse que son un conglomerado empresarial grande cuya forma única de operar en El Salvador le permite sortear las complicaciones derivadas de este proyecto. La residencial Altavista rompió paradigmas, ya que los cascos urbanos tradicionales de los municipios se encuentran alejados del proyecto, por lo que se han construido, como parte del equipamiento social, oficinas de distritos para los municipios de Tonacatepeque y San Martín, planteándose como equipamiento para la urbanización en la fase III, sirviendo, además, como estrategia de comercialización, vendiendo la idea de “ciudad” como parte de la marca que se promocionaba dentro de Altavista.

Por otro lado, a medida que se avanzaba con el proyecto, luego de haber construido 9000 viviendas, se asumió como estrategias para la empresa, a pesar de colaborar con todos los actores involucrados, mantener separados a todos los agentes, especialmente a los alcaldes, ya que el proyecto había atravesado tres municipios: Ilopango en su primera fase, Tonacatepeque en su segunda y tercera fase, y San Martín en las últimas.

Por este motivo, resultaba complicado unificar los intereses de todas las munic-

palidades, altamente politizadas, con gran alternancia de poderes; según las entrevistas realizadas, no se lograban consolidar acuerdos por períodos mayores a tres años. Decidieron, entonces abordar los intereses de cada comunidad por separado y negociar con cada una a medida que se desarrollaba la residencial Altavista. (Mejía Roldán, Rodríguez, & Solano, 2009).

Por otro lado, la principal fuente de financiamiento al usuario ha sido el Fondo Social para la Vivienda (FSV), aunque también ha participado la banca privada, especialmente a partir del 2001, cuando a partir de la dolarización se cambió totalmente con la forma de financiar el proyecto porque la banca comenzó a competir en el financiamiento de viviendas a largo plazo, con menos prima, y menos tasa de interés inclusive que el mismo Fondo. Nacieron las famosas “maquillas de escrituración o de trámite” (Mejía Roldán, Rodríguez, & Solano, 2009), que posibilitaron la venta de viviendas; para esa época, se llegaron a vender hasta 33 casas por día y la banca no daba abasto para atender tantos casos.

Otro de los problemas con los que se encontraron a medida se daba el desarrollo de la gestión de la urbanización fueron, en primer lugar, los municipios, que no tenían ni el conocimiento técnico necesario para tratar un proyecto urbano de esa magnitud ni para ese tipo de vivienda; las exigencias arbitrarias aumentaban a medida crecía el proyecto.

En segundo lugar, las comunidades vecinas, que comenzaron a identificar el proyecto como causante del incremento del caudal de los desagües aguas abajo de la residencial, por lo que se introducen nuevas modalidades de mitigación de impactos, a partir de la fase IV, con la construcción de pozos de detención, que acumularían el caudal de agua lluvia ocasionado por la escorrentía superficial a causa de la impermeabilización del suelo por la urbanización. Para ese entonces, se habían edificado 14 540 viviendas, pero la norma no ha sido todavía

adaptada para proyectos de dicha magnitud, a pesar de contar con posibilidades de seguirse expandiendo.

A lo largo de todo el proyecto, se desarrollaron diferentes tipologías de vivienda, incluyendo tipologías para un segmento de población con mayores ingresos, más de cuatro salarios mínimos, pero siempre por debajo del techo máximo financiado por el FSV. En total, se han edificado 12 diferentes tipologías, desde la tipo 1, con 50 m² de lote, hasta la tipo 12, de dos niveles y 80 m².

En el 2008, se decidió, como estrategia de comercialización, desarrollar la última fase, en actual construcción y venta con diferente nombre para disminuir los requerimientos que se hacen al proyecto. Supuestamente, se busca con ello “responder a las necesidades de mercado creando otro nombre: Los Almendros”, como parte de los proyectos *boutique* (Mejía Roldán, Rodríguez, & Solano, 2009), con la lógica de barrios cerrados

y estratificados por tipo. En esta fase se prevé edificar 2177 unidades habitacionales adicionales.

La comercialización de las primeras unidades habitacionales, como ya fue mencionado, inicia en 1995 con la fase I, y de manera continua se fueron construyendo y comercializando las fases siguientes. Sin embargo, se puede estimar que los años a los que corresponde cada fase en función de los permisos de construcción y los créditos otorgados por el FSV son: fase I, 1993; fase II, 1997; fase III, 2003; fase IV, 2007 y fase V, 2008. A pesar del cambio de nombre comercial de la última fase, que cambió para los trámites institucionales, continuó manteniendo el nombre de residencial Altavista. Al interior de la residencial, se incluyen otras marcas, como Villa Galicia y Villa del Sol. La empresa captó sus propias externalidades reservando áreas para edificar posteriormente, de acuerdo a la demanda y de manera simultánea con otra fase.

Tabla 1. Fases de la residencial Altavista

| Fase | Superficie en km ² | Superficie en ha | Porcentaje del total (%) | Número de casas edificadas | Densidad (hab./ha) (MINEC, 2008) |
|----------|-------------------------------|------------------|--------------------------|---|----------------------------------|
| Fase I | 0.2535 | 25.36 | 10.40 | 2,200 | 545 |
| Fase II | 0.8718 | 87.18 | 35.76 | 7,313 | 423 |
| Fase III | 0.7584 | 75.84 | 31.11 | 4,981 | 269 |
| Fase IV | 0.1237 | 12.37 | 5.07 | 549 | 403 |
| Fase V | 0.4306 | 43.06 | 17.66 | 589 con PC 1,358 en trámite 1,947 | No está ocupada en su totalidad |
| Total | 2.4381 | 243.81 | 100 | 16,990 | |

Fuente: Elaboración propia basada en conteos y cálculos del área del plan maestro de la urbanización en marzo de 2009.

El uso de suelo es sobre todo habitacional aproximadamente en un 48 % y equivalentes a 117 ha; para equipamiento se destina un 7.58 % (18.5 ha); circulaciones, un 28.8 % (70.3 ha); zona verde, 7.13 % (17.5 ha); uso comercial, 5.6 % (13.7 ha); y servicios, un 2.89 % (7.0 ha).

Los lotes del proyecto cuentan con un tamaño entre 50 m² y 90 m² y tienen un área de construcción por unidad entre 27 m² y 64 m² (ver tabla 2). El precio inicial de venta fue de \$6900 en 1995; para el 2009, el precio oscilaba entre \$11 995 y \$34 000 (58 SM y 164 SM; salario mínimo (SM) = \$207.68).

En la actualidad, en Los Almendros I (tipo 1A, 5 y 7) el precio de la vivienda oscila entre \$14 449.50, \$27 478.75 y \$29 103.25 (69 SM, 132 SM y 140 SM); en Villa Galicia (una marca asentada en el mismo proyecto), el costo es de \$44 811.50 equivalentes a 216

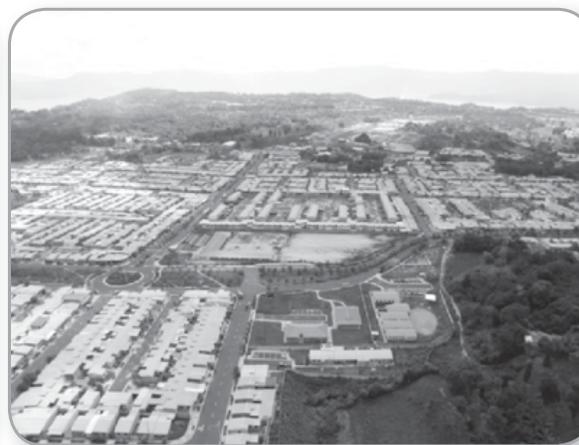
SM aproximadamente. Como puede evidenciarse en la tabla siguiente, la mayor parte de unidades producidas son las más pequeñas y para el segmento de población de más bajos ingresos.

Tabla 2. Tipologías de la residencial Altavista

| Tipo de vivienda | Área del lote (m ²) | Área de construcción (m ²) | Niveles | Sistema constructivo | Porcentaje de unidades en el proyecto |
|--------------------|---------------------------------|--|---------|----------------------|---------------------------------------|
| 1, 1 Plus o A y 2 | 50.0 | 27 - 36 | 1 | Moldes | 76.39 % |
| 3, 5 | 75.0 | 37 - 39 | 1 | Moldes | 6.30 % |
| 4 | 76.0 | 40.0 | 1 | Moldes | 5.20 % |
| 6, 7 y 8 | 77.0 | 28 - 44 | 1 | Moldes | 3.82 % |
| 9 | 75.0 | 58 | 1 | Moldes | 0.99 % |
| 10 (Villa del Sol) | 90.0 | 42 | 2 | Bloque | 1.84 % |
| 12 (Villa Galicia) | 85.0 | 64 | 2 | Bloque | 5.46 % |

Fuente: Elaboración propia basada en conteos y cálculos del área del plan maestro de la urbanización en marzo de 2009.

Figuras 2 y 3. Vistas de la residencial Altavista, 2009



Fuente: Elaboración propia. Agosto, 2009.

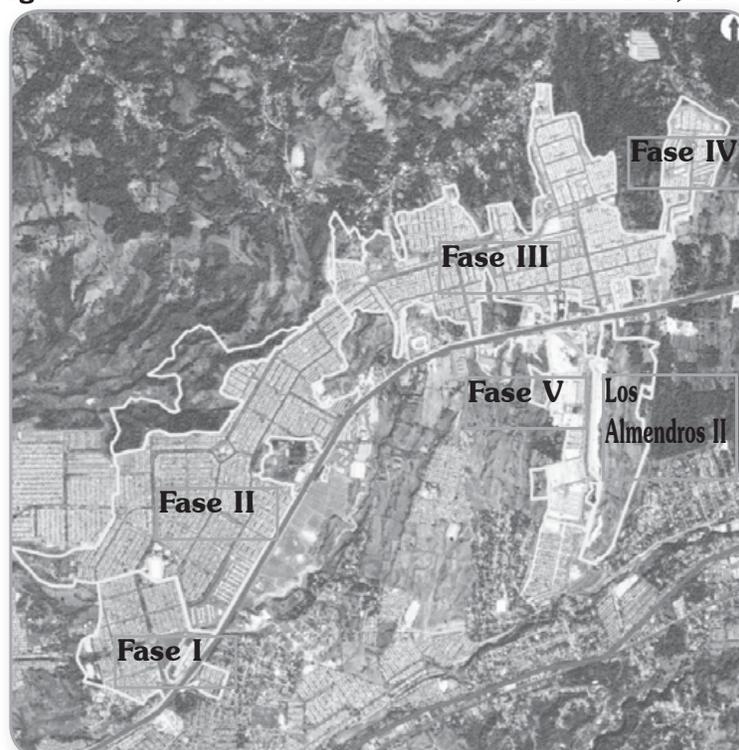
El equipamiento fue dotado por parte de la empresa constructora, forma parte de la normativa en la que se le exigía para la creación de un centro urbano integrado. El cumplimiento de estas condiciones urbanas que la residencial Altavista posee deriva de

la disposición en la que debió integrar áreas verdes y del equipamiento social, que luego debería ceder gratuitamente al municipio correspondiente, no sin antes negociar con las municipalidades la reducción del área según reglamento a cambio de construcción.

En la actualidad, el Grupo Roble sigue operando en las viviendas que aún tiene disponibles en Los Almendros I; empero, a finales del 2010 el Gobierno de El Salvador, como parte del plan Casa Para Todos y a través del presidente del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), adquirió el banco de suelos restante de la compañía por más de ocho millones de dólares. Los Almendros II tiene un total de

368 276.35 v^2 y alcanzó un precio por vara cuadrada equivalente a \$21.72 por un suelo rústico con calificación de lugar, factibilidad de servicios y ciertas obras de protección adyacentes, pero sin obras de terracería ni urbanización. Esto marca el final de una de las operaciones más exitosas en la historia de la urbanización habitacional en el país y cuyas propuestas serán continuadas en el proyecto del Estado.

Figura 4. Desarrollo de la residencial Altavista, 2009



Fuente: Elaboración propia basada en imagen satelital Quick Bird 60 cm provista por eMap International, mayo de 2009.

3. Condiciones que garantizaron el éxito del emprendimiento

- a) *Nicho de mercado basado en una demanda desatendida y población con factibilidad de financiamiento*

A partir de la experiencia alcanzada durante la década de los ochenta, el Grupo Roble reconoce la importancia de la produc-

ción de vivienda de interés social teniendo como aliado fundamental al FSV, cuya política durante esa época era la adquisición de proyectos urbanos a empresas constructoras. A pesar de este esfuerzo, durante esta década el crecimiento de las demandas habitacionales ascendía a 35 000 unidades y para el año 2000 alcanzó 22 550 viviendas, siendo el 38.2 % del déficit cuantitativo en el AMSS (FUNDASAL y PNUD, 2009).

En el país, según la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM), la mayor parte de la población tiene ingresos entre 1 y 4 salarios mínimos; sin embargo, desde 1995 que se inició la comercialización del proyecto de la residencial Altavista, la población con facilidad de financiamiento, de acuerdo a las políticas del FSV, corresponde a los quintiles 3 y 4 de población, con un promedio de ingresos entre \$393.60 y \$556.02 durante ese período.

Este promedio de ingresos corresponde a 2.63 y 3.71 salarios mínimos nominales, lo cual constituye una población solvente y con capacidad para acceder a esta oferta de viviendas de bajo costo y correspondiente al mercado privado del sector. Esta población está por encima de la línea de pobreza, pero tiene un patrón ajustado de vida, y accede, en buena parte de los casos, a servicios sociales subsidiados por el Estado.

b. Garantía basada en el financiamiento a la demanda de la residencial Altavista

El financiamiento al usuario de la residencial Altavista viene de distintas fuentes, tanto de la banca privada como de la institución de financiamiento público a través del Fondo Social para la Vivienda (FSV), que ha financiado la mayoría de las viviendas del proyecto habitacional.

La mayoría del financiamiento, según los datos del censo 2007, está vinculado con la forma de propiedad: la institución pública paga a plazos, lo cual representa el 48.77 % de los créditos otorgados, una forma de financiamiento superior en comparación con la forma de tenencia propia que se paga a plazos a instituciones privadas, lo cual representa el 9.56 %.

Desde el desarrollo de los créditos escriturados en la residencial Altavista, el crédito de vivienda fue otorgado por primera vez en 1995, fecha en la cual se iniciaron las obras de construcción del proyecto de la residencial

en el municipio de Ilopango. En total, el FSV había otorgado para 2009, 13 393 créditos, que representan el 10 % de todos los créditos otorgados en El Salvador por el Fondo Social para la Vivienda para un solo proyecto.

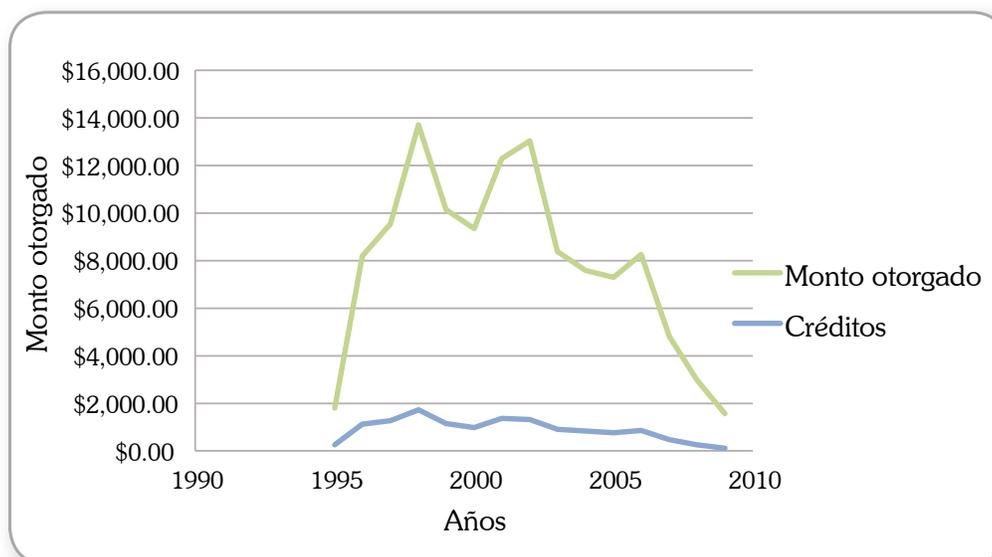
El año en el que se obtuvo el mayor número de créditos en esta institución de financiamiento fue en 1998, en donde se otorgaron 1716 créditos, equivalentes al 12 % de los créditos otorgados en ese mismo año para el país, cuyo monto total rondaba los \$13 697.6 en miles. El siguiente año en que se otorgó la mayor cantidad de créditos para la residencial Altavista fue en el 2001, año en el que se aprobaron 1368 créditos, que representaron el 14 % del total de país, el cual fue de \$12 276.5 en miles.

El año en el que se otorgaron menos créditos para la residencial Altavista fue el 2008, con 249 casos, época de más impacto en la crisis de la construcción registrada en el país, representando un 4 % del total de créditos otorgados en El Salvador, equivalentes a \$2895.1 en miles.

El segundo año con menor número de créditos fue en 1995, fecha de inicio de la construcción del proyecto en el Municipio de Ilopango, equivalente a 261 casos representando a penas el 3 % de la totalidad de créditos del país con un monto otorgado de \$1806.8 en miles.

En el 2010, la empresa decide salirse de la operación vendiendo el remanente de tierra al Estado. Según los datos obtenidos durante los 15 años de ejecutado el proyecto se han otorgado créditos durante los primeros 5 años en un promedio de 1104 créditos por año, en el segundo quinquenio se han otorgado en promedio 1080 créditos por año, y en los últimos cinco años se han otorgado a penas 494 créditos por año, una cantidad sensiblemente inferior a lo reflejado en los primeros diez años de desarrollado el proyecto de la residencial Altavista (ver figura 5).

Figura 5. Créditos FSV residencial Altavista



Fuente: Elaboración propia en función de datos proporcionados por el FSV.

Según los datos obtenidos por la base de datos del FSV, el saldo total de la cartera hipotecaria vigente hasta abril de 2009 en todo el país equivale a 120 221 casos que representan la totalidad de créditos otorgados para El Salvador, incluyendo tanto la cartera sana como la cartera vencida. La totalidad de los saldos de la cartera hipotecaria de la residencial Altavista, equivalente a 10 885 casos, representa el 9.05 % con respecto al total de créditos otorgados en el país, lo cual demuestra ser bastante representativo en términos de financiamiento en un solo proyecto. De los 13 393 créditos escriturados, según el Lic. Nelson de Jesús Escamilla del Departamento de Gerencia de Planificación del FSV (Escamilla, 2009), 10 335 se encuentran activos, el resto ha sido cancelado.

La cartera hipotecaria tiene una tasa de morosidad en su cartera vencida relativamente alta, equivalente al 18.91 %, adeudando un total de \$17 716.9 en miles. El municipio en el que se han otorgado más créditos según el saldo de la cartera hipotecaria es Tonacatepeque con el 50.97 % del total, seguido por San Martín con un 26.26 % e Ilopango con un 22.77 %. Para Tonacatepeque,

la cartera vencida representa un 21.36 % de la totalidad de créditos de Altavista; para San Martín, representa un 12.91 %; y para San Martín, un 20.34 % respectivamente.

Respecto a la línea financiera de créditos y al tipo de créditos escriturados, la mayoría están dirigidos hacia la línea financiera de adquisición de vivienda nueva, ya que para abril del 2009 se habían otorgado 12 050 créditos destinados para este fin, que representan el 89.97 % de la totalidad de créditos de la residencial Altavista.

El resto está derivado de la adquisición de viviendas del FSV, cuyas causas se aducen a recuperaciones que había realizado la financiera o adquisiciones realizadas: 687 casos (5.13 %), a vivienda usada: 329 casos (2.46 %) y a refinanciamiento: 270 casos (2.01 %). Las opciones de refinanciamiento, según el Lic. Escamilla, se deben a refinanciamiento de hipotecas de otros bancos (Escamilla, 2009).

El sector que ha resultado beneficiado para los créditos ha sido el sector privado de la economía, al cual se han otorgado 12 731

créditos, equivalentes al 95.06 % del total de los créditos otorgados. El grupo que le sigue es el del sector informal con apenas 370 casos que representan el 2.86 % de los créditos. Luego están los empleados del Estado (grupo que, a pesar de pertenecer al sector formal, se ha distinguido en la clasificación de la base de datos del FSV) con 257 préstamos, equivalentes a 1.91 % de los créditos. Le siguen:

las personas pensionadas, que han recibido 20 créditos, equivalentes al 0.15 % del total; salvadoreños en el extranjero, con 5 créditos escriturados; salvadoreños con ingresos del exterior, con 4 créditos; empleados del FSV y proveedores bajo el estatus jurídico de persona natural, con 3 créditos escriturados cada uno; Estos grupos representan el 0.04 %, el 0.03 % y el 0.02 %, respectivamente.

Tabla 3. Créditos escriturados por línea financiera al mes de abril de 2009

| Línea financiera | N.º de créditos | Monto otorgado (miles de US\$) |
|---------------------------------|-----------------|--------------------------------|
| Adquisición viviendas FSV | 687 | \$ 5,702.0 |
| Financiamiento de deuda | 7 | \$ 99.8 |
| Refinanciamiento | 270 | \$ 2,325.7 |
| Reparación, ampliación y mejora | 50 | \$ 220.6 |
| Vivienda nueva | 12,050 | \$ 107,232.9 |
| Vivienda usada | 329 | \$ 3,323.2 |
| Total general | 13,393 | \$ 18,904.2 |

Fuente: Elaboración propia según la base de datos del Fondo Social para la Vivienda.

Las tasas de interés aplicadas al proyecto de la residencial Altavista oscilan entre el 4 % y el 13 %, hasta abril del 2009. El mayor número de créditos otorgados a largo plazo se encuentra según las tasas del 6 % y el 9 %, representando 13 313 de los casos, equivalente al 99.4 % de la totalidad de los crédito; el número de créditos está en 6.5 % de interés con 8109 créditos equivalentes al 60.55 % de los créditos según esta tasa de interés que se mantuvo durante mucho tiempo, ya que estuvo indexada a largo plazo (Guevara, 2009).

Como puede observarse, el éxito de la operación del proyecto de la residencial Altavista se debe a los mecanismos de financiamiento a la demanda promovidos por el Estado a través del Fondo Social para la Vivienda, los cuales, al subsidiar la demanda,

incentivan la adquisición de vivienda por los sectores populares.

c) *Factibilidad del servicio de agua potable a partir de convenios de cooperación con la Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)*

Debido a la magnitud de las obras de la residencial Altavista, se han establecido convenios con las instituciones gubernamentales para facilitar los trámites, así como asegurar compromisos con las instituciones y garantizar los servicios. Según reuniones sostenidas con miembros del Grupo Roble y revisiones de documentaciones proporcionadas por ellos, los acuerdos más importantes son los efectuados con ANDA, ya que garantizaron la factibilidad del servicio de agua potable.

Las Normas Técnicas para el Diseño y Construcción de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios de 1994 autorizan la generación de abastecimiento de agua potable y alcantarillados en urbanizaciones cuando estas no posean la factibilidad de conexión con la red existente. Por ende, define las normas que ordenan el conjunto de requisitos que deben satisfacer los proyectos de abastecimiento de agua potable y alcantarillado de aguas negras, los puntos esenciales que incluir en su nivel de precisión, los valores de coeficientes y parámetros básicos, fórmulas, procesos de cálculo y diseño y, algunas veces, sugieren alternativas.

Para cumplir con este requerimiento, se propuso desarrollar dos convenios con la entidad gubernamental. Para la investigación, ANDA no ha posibilitado el acceso a ninguno de ellos para analizar los términos que acordaron ambas partes; sin embargo, a partir de las entrevistas a miembros del Grupo Roble, se han logrado determinar algunos de los aspectos más relevantes (Mejía Roldán, Rodríguez, & Solano, 2009), (López, Rodríguez, Ayala, & Solano, 2009), (Flores, 2009):

- El proyecto de la residencial Altavista ha tenido dos convenios con la institución nacional: el primero, para las primeras etapas, consistió en el mejoramiento de sistemas de agua potable, perforando pozos en Guluchapa, Cantón Changayo, lo que dio como resultado 3000 mechas aproximadamente. (Flores, 2009). Para cada etapa, se pueden solicitar ampliaciones siempre y cuando no excedan la cantidad permitida en la factibilidad. El primer convenio fue firmado por el Ing. Roberto Eugenio Quiroz Matute, apoderado general administrativo de Inversiones Roble, y por el Ing. Carlos Augusto Perla, presidente de la autónoma; en él se acordaba que el excedente de la inversión realizada en cuatro pozos de Guluchapa serviría para proveer la factibilidad del servicio condicionado al fiel cumplimiento de las cláusulas del convenio 148. Además, deberá instalar una planta

de rebombeo en Planta Santa Lucía con su respectiva infraestructura eléctrica, e instalará tubería de 14" desde el bulevar del Ejército hasta el proyecto Altavista, aproximadamente 40 km de tubería.

- El segundo convenio se estableció para las siguientes etapas, implicó otro tipo de obras, tuberías abductoras, sistemas de bombeo, construcción de tanques; esto les proveyó de 10 000 mechas más, lo que significó que en total tienen una factibilidad aproximada para 25 000 viviendas. (Flores, 2009).
- d) *Integración total de la actividad inmobiliaria, desde la propiedad del suelo hasta la construcción y la comercialización de las viviendas*

La experiencia empresarial del Grupo Roble desde 1962, fecha en la que se crea Inversiones Roble S. A., y la adquirida con sus primeros proyectos: residencial Miramonte, Metrocentro y Hotel Camino Real, implica el surgimiento de una metodología comprobada, una experiencia que proporciona siempre los mismos resultados esperados y que es reconocida por los miembros gerenciales de la empresa en la que se identifican claramente con el pensamiento de "transformar ciudades", construyendo la urbanización en su totalidad.

Roble logra combinar todas las actividades, ya sea productivas, administrativas, financieras, comerciales y de control de cara a la producción de vivienda; esta experiencia se ve reforzada durante la década de los ochenta, período en el que incursiona en la producción de vivienda de interés social para el FSV como parte de una de sus políticas de reactivación del sector durante el conflicto armado que afectó la economía nacional.

Después de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, la reactivación de la economía era esperada, por lo que resulta lógico que la empresa buscara posicionarse apostándole a un nuevo negocio que le permitiera satisfacer

la demanda desatendida, obteniendo la mayor rentabilidad en el proceso y adaptándose a las nuevas modalidades de financiamiento del FSV.

Este mecanismo es reconocido por otros agentes, ya que según el Dr. Francisco Bertrand Galindo, expresidente de la institución, es en este momento en el cual Inversiones Roble se establece como la empresa con un concepto diferente, que tiene una manera de financiarse autónoma muy capitalizada y que separa claramente el rol del constructor y el rol del inversionista. Esta empresa se adapta rápidamente a la nueva modalidad del FSV y cumple a cabalidad las nuevas exigencias y de esta manera logra optimizar no solo la construcción del proyecto, sino también la comercialización del mismo. Las empresas restantes, en su mayoría, obtienen créditos de la banca más rápido de lo que logran comercializarlas, luego son embargadas y es la banca privada quien tiene que agilizar la venta de las viviendas a través del Fondo (Bertrand Galindo, 2009).

El Grupo Roble integra totalmente la actividad inmobiliaria controlando todas las variables: el suelo, la construcción y la comercialización de viviendas; a partir de ello, la empresa hace la urbanización en su totalidad trasladando los costos al valor de la tierra.

e) Apropiación de plusvalías generada por el Estado y por ellos mismos

Siendo el suelo una de las variables más importantes en la actividad inmobiliaria, debido a la sobreganancia derivada del precio de la tierra, la operación inmobiliaria de este proyecto urbano se sustenta en la adquisición del suelo; a pesar de no haber acuerdo en la fecha de compra del lote 1 (1985 – 1988), este se mantiene retenido durante mucho tiempo después de la adquisición, hasta 1995, especulando con el suelo y anticipando el crecimiento del AMSS.

Esta visión anticipada se sustenta en la construcción de infraestructura vial planificada previamente. El Ministerio de Obras

Públicas (MOP) reconoce no oficialmente que la “carretera de oro” o ruta SAL03E, fue construida durante la administración de la extinta Dirección General de Caminos, entre los años 1982 y 1984, por la empresa constructora D. L. Harrison (Morales Barrientos, 2009).

El Grupo Roble adquiere los primeros terrenos equivalentes a 150 manzanas, subdivididas en 120 propiedades, y se queda con la sobreganancia generada por la renta del suelo. Las operaciones de compraventa de este sector se sustentaron en la estrategia a través de terceros para no incrementar el precio.

La adquisición del terreno ha sido emblemática para la empresa, ya que en El Salvador no hay terrenos gigantescos por la Reforma Agraria, hay límite en las hectáreas de tenencia legal. A medida que se fue decidiendo construir más viviendas, se intensificó la compra en la década de los noventa procurando adquirir lote a lote y se iban incrementando las hectáreas del terreno de manera simultánea a la urbanización. En la actualidad poseen 269 ha, de las cuales 25 ha aún se tienen destinadas para futuro desarrollo.

A inicios del 2009 en el municipio de San Martín se compraron los últimos lotes para las fases más recientes, a \$4.50 la v^2 , por un suelo totalmente rústico, sin factibilidad de servicios, únicamente con la conectividad generada a través de la vialidad.

En el 2010, FONAVIPO adquiere los terrenos correspondientes a Los Almendros II equivalentes a 368 276.35 v^2 a un precio de \$21.72 / v^2 , por el suelo rústico, el cual contaba con características adicionales de calificación de lugar, factibilidad de servicios y ciertas obras de protección adyacentes, pero sin obras de terracería, ni urbanización.

Por otro lado, la empresa reservó tierras dentro de todo el desarrollo para captar sus propias externalidades y comercializando nuevas marcas tales como Villa Galicia y Villa del Sol en la modalidad de barrios cerrados y,

en algunos casos, edificando con posterioridad al desarrollo de cada fase. Con esta oferta a diferentes tipos de segmentos poblacionales lograron no solo diversificar el producto, sino incrementar el valor del suelo.

f) *Posibilidad de negociación de los instrumentos regulatorios. Reducción de los estándares urbanos y arquitectónicos*

Otro elemento que condicionó y permitió el desarrollo de la residencial Altavista fue la posibilidad de negociar los instrumentos regulatorios, que –como parte de las iniciativas planteadas en el Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada (PLAMADUR – AMSSA)– fomentaron una práctica en la que se rediseñaron los procesos, procedimientos y funciones de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador OPAMSS. Se logró establecer una relación más directa entre las municipalidades, las instituciones del Gobierno central, la empresa privada y el sector construcción a través de convenios y acuerdos, producto de mesas de concertación y diálogo. Esta práctica promovió simultáneamente la negociación entre agentes y, por ende, la posibilidad de que los instrumentos regulatorios estuvieran mediados por la racionalidad derivada de los acuerdos en torno a un territorio específico.

Según el esquema de zonificación vigente en este modelo de planificación, la residencial Altavista corresponde al subsistema oriental, constituido por los municipios de Soyapango, Ilopango y San Martín. Y por el sistema norte, que incluye a los municipios de Nejapa, Apopa y Tonacatepeque. En esta zonificación, se definen zonas homogéneas en área urbana y urbanizable, y zona habitacional con sus distintas densidades, los índices urbanísticos que contemplan la densidad bruta, así como la regulación de las condiciones del lote tipo por cada densidad, ya que al ser una “dimen-

sión indicativa del lote permitido, puede ser reducida hasta en un 20 % en cada zona, con excepción de la zona H5. Respecto a las normas vigentes, se proponen dimensiones de lotes más diferenciadas y cercanas a la demanda real”.

Gracias a esta determinación, en la residencial Altavista se ha podido reducir el tamaño del lote tipo de 62.5 m² a 50 m², ya que fue contemplado desde el instrumento de planificación y en el reglamento vigente al inicio de las obras¹. Esta reducción significó una importante reducción del estándar arquitectónico establecido en la normativa.

Por otro lado, en el POT se planteó que, antes de proponer un “diseño urbano” que detuviera los factores de calidad, era necesario articular las áreas edificadas –centro histórico, centro consolidado, periferia reciente y áreas de nueva estructura– en un sistema de *unidades urbanas integradas* (entre los 30 000 y 50 000 habitantes), cada una dotada de lugares centrales, actividades productivas, edificios simbólicos, servicios y equipamiento cultural (VMVDU, 1994).

Dichas unidades urbanas integradas se localizarían según cada subsistema; para el subsistema norte, se contemplaba la urbanización de 1630 hectáreas que albergarían una población aproximada de 240 000 habitantes; y para el subsistema oriental se planificaba urbanizar 585 hectáreas que albergarían a 112 000 habitantes. Esta planificación pretendía reconstruir equilibrios territoriales estables como hipótesis que definía las intervenciones planteadas, buscando el desarrollo del subsistema norte, la reorganización y contención de la expansión del subsistema oriental, el rescate del centro de la ciudad de San Salvador, la complementación controlada de la expansión y la especialización del subsistema occidental que es el más equilibrado. No tuvo éxito porque, a pesar de contar con

1. A principios de 2009, se aprobaron adendas al reglamento de parcelaciones, incrementando el área del lote tipo de 62.5 m² a 75 m².

los servicios y equipamientos, la residencial Altavista constituye una ciudad dormitorio vinculada con la ciudad de San Salvador y expandida a lo largo de la “carretera de oro”.

Otro aspecto de la negociación deriva de las áreas destinadas para equipamientos sociales, las cuales son inferiores a las requeridas por el reglamento; pero este no exige la edificación, solo la tierra con conexiones de servicios. Esto implicó un punto importante en las negociaciones, ya que el desarrollador se comprometió a edificar escuelas, mercados, unidades de salud y estaciones terminales de autobuses. Obviamente, la ganancia percibida por el Grupo es que el hecho de realizar las obras hizo viable la comercialización de las viviendas y el nivel de satisfacción de los usuarios.

Finalmente, el proyecto de la residencial Altavista no excede ninguno de los parámetros contemplados en el plan, se mantiene por debajo de las densidades propuestas en el plano de zonificación y de las hectáreas que se permitía urbanizar en el instrumento de planificación. La diferencia en relación a la zonificación propuesta es que incluye a Tonacatepeque como municipio de desarrollo vinculándolo al sistema oriental.

g) Capacidad técnica, optimización e innovación del proceso constructivo

Tal y como se explicó, los sistemas constructivos utilizados para el proyecto de la residencial Altavista se diferencian, principalmente, por el tipo de sistema utilizado para la construcción de las paredes: sistema de bloque de concreto y sistema de moldes. Este último, aunque no es exclusivo ni ha sido patentado por el desarrollador, fue muy utilizado por este en distintas residenciales de estratos medios y bajos.

Con este sistema, se edificó de manera eficiente a un ritmo acelerado, logrando construir aproximadamente 56 casas por semana. Cada unidad habitacional requería de una semana aproximadamente para quedar completamente terminada, lo que implica un

promedio que -según el Ing. Germán García, ingeniero civil constructor del proyecto- oscila entre seis y siete casas diarias, gracias al acelerante del concreto que permitía que una casa estuviera completamente lista para iniciar con acabados, pintura, pisos, puertas y ventanas. (García, 2009).

Este procedimiento constituye parte de la eficiencia adquirida gracias a la experiencia acumulada del Grupo Roble y a la posibilidad de acceder a los insumos necesarios para la producción en serie.

h) Estrategia de mercadeo y ventas

El Grupo Roble es reconocido por las instituciones financieras como un grupo empresarial cuya marca es de prestigio. Esta empresa está bien posicionada en el mercado popular desde los últimos veinte años, periodo en el que se optó por la publicidad de boca en boca, al ser altamente reconocido por los usuarios, por lo que se alcanzó el éxito de la operación en la comercialización de las viviendas, adicionalmente a la alianza estratégica establecida con el Fondo Social para la Vivienda, que ha posibilitado este estatus (De Paz, 2009).

Características de la comercialización de Roble según Rodolfo de Paz, jefe de Ventas de Grupo Roble (De Paz, 2009):

- Preparación del sitio como estrategia de posicionamiento de marca, haciendo identificar los proyectos Roble bajo la característica de ser bastante limpios, así como preparar el sitio para que cumpla las expectativas del proyecto, a pesar del incremento en la inversión y en ocasiones reemplazando funciones de la municipalidad al darle mantenimiento a los espacios públicos y a las calles mientras se realiza la comercialización del proyecto.
- Donación de equipamientos sociales completamente construidos para el beneficio de la comunidad residente.

- A diferencia de otras empresas constructoras, Roble tiene una estrategia de comercialización basada en la construcción en serie en donde, simultáneamente a la preparación del terreno, se edifican las casas a medida se va vendiendo. Con esto, las personas pueden ver directamente la vivienda que están a punto de adquirir. La edificación es simultánea a la comercialización, la cual se hace en el sitio y no en planos, como tradicionalmente se realiza.
 - Además, se ha logrado comprender el interés del mercado, basado en la recomendación de sus clientes y modificando el modelo tipo en función de los requerimientos expresados por los clientes.
 - Tradicionalmente, a lo largo de todo el proyecto de la residencial Altavista, la mayoría de las ventas están concentradas en el tipo 1 (vivienda de 50 m²), así como las tipo 4 o 5, que han sido demandadas por el mercado, ya que tienen mejores condiciones al pasar de dos a tres cuartos con divisiones y más grandes.
 - Por otro lado, se ha tratado de diversificar la oferta, sin exceder el techo de financiamiento del FSV, buscando que también pudieran ser comercializadas por otras financieras. Por ejemplo, Villa Galicia, en el polígono 9 de la fase II, en la que se empezaron a hacer diferentes tipologías de vivienda bajo el esquema de *cluster* cerrado.
 - El proyecto de la residencial Altavista, siempre ha sido un experimento a partir del comportamiento del mercado; al principio se entregaban las casas con obra gris solamente, sin ningún acabado; después se fueron agregando progresivamente más acabados: pintura, cielo falso, balcones, puertas, repello exterior; y ahora se entregan con ventanas francesas exteriores y puertas con celosía interior, todo respondiendo a las demandas del mercado para ser competitivos.
 - El tiempo de escrituración es variable, pero desde el Grupo Roble se les da acompañamiento a los clientes potenciales que se acercan a la urbanización ayudándoles a completar los requerimientos de las instituciones financieras, ya sea el FSV o la banca. Para un cliente perfecto, con referencias crediticias perfectas y sin ningún problema, Roble puede lograr que se escriba en 5 días hábiles desde que se ingresan los papeles en el banco. Para ello el Grupo Roble, en todas las instituciones bancarias, tiene asignados agentes con los cuales entenderse directamente.
- Los precios y volúmenes de ventas han sido significativos: en el 2009, de 15 632 viviendas en las cinco etapas, 13 393 han sido financiadas por el FSV, por lo que se puede estimar un volumen de ventas a un valor unitario aproximadamente menor al valor estimado de una vivienda de interés social por CASALCO. Desde el inicio de la operación, las casas se comercializaron a \$6922.4 en 1995; se incrementó el precio año con año entre el 4 % y el 20 %, dependiendo prioritariamente de las fluctuaciones de la economía nacional. En la actualidad, las viviendas restantes en la residencial Los Almendros I de la fase V de Altavista, están siendo vendidas a \$14 449.50.
- El incremento ha sido gradual y progresivo, con excepción del año 2008, en el que tuvo que disminuirse el valor de las unidades habitacionales derivado de la crisis económica que ha afectado al sector y que aún no muestra signos significativos de recuperación. La tendencia ha sido aumentar año con año un 8.8 %, aunque debería profundizarse en el estudio del mercado del suelo, focalizándose en el comportamiento del mercado de segunda mano.
- i) *Gestión del proyecto, normativa e interacción institucional*
- La gestión del proyecto ha sido intrincada y ha tenido que afrontar distintos retos, principalmente porque la normativa no estaba

Figura 6. Línea de tiempo residencial Altavista



Fuente: Elaboración propia.

diseñada para el volumen de ocupación de la magnitud de la residencial Altavista, por lo que –según las entrevistas realizadas– se fue desarrollando etapa por etapa, y existe un departamento al interior de la empresa dedicado exclusivamente a la realización de trámites.

Según el esquema de trámites institucionales que se requieren para una urbanización nueva en el AMSS, el tiempo aproximado para una empresa desarrolladora es de entre 15 y 24 meses, periodo estimado para obtener la aprobación y el permiso de construcción. El costo que implica de preparación ha sido internalizado por las compañías e incide en los presupuestos estimados, ya que están supeditados a las fluctuaciones de los precios de los insumos.

Para la gestión del proyecto, el Grupo Roble buscó optimizar los procedimientos de los trámites, traslapando labores de tramitología con la ejecución misma del proyecto. Tal es el caso de la fase V en la que, en el 2009, se estaban tramitando los permisos correspondientes a los polígonos 4, 5, 6 y 7 (Los Almendros II) simultáneamente a la construcción y comercialización de los polígonos 1, 2 y 3 (Los Almendros I), reduciendo así los tiempos de espera en relación a los trámites.

Durante todo el proceso, hubo una interacción institucional tanto a escala local como nacional, que superó las administraciones gubernamentales. Las negociaciones posibilitaron la culminación favorable del proyecto de principio a fin. A finales del 2010, El Gobierno adquirió el remanente de banco de suelos a través de FONAVIPO, por un monto superior a los ocho millones de dólares, y quedó también en sus manos la tramitología y ejecución del modelo de desarrollo urbano emprendido por el Grupo Roble.

Por otro lado, vale la pena mencionar que la operación de este gran proyecto

urbano, como lo es la residencial Altavista, estuvo asociada a una interacción institucional, en donde se aprovecharon todas las oportunidades que de parte de las acciones estatales beneficiaron la intervención (ver figura 6). En cuanto estas dejaron de ser favorables luego de la crisis económica del 2008, que afectó seriamente al sector construcción y se incrementaron los estándares constructivos del reglamento de la OPAMSS, la decisión del emprendedor fue terminar con el proyecto después de treinta años.

Esta operación a todas luces exitosa (a pesar de no contar con más detalles de la rentabilidad generada a lo largo de este período) ha posicionado al Grupo Roble como el mayor proveedor de vivienda en esta escala y para este segmento de la población.

4. Reflexiones finales

El caso de la residencial Altavista muestra el acelerado proceso de urbanización en el AMSS, con un patrón de crecimiento en torno al principal polo de desarrollo, la “carretera de oro”. Representa un gran proyecto urbano (constituido por el conjunto habitacional, con equipamientos complementarios bajo la modalidad de centros comerciales, puestos de salud, y escuelas) para un segmento de población con posibilidad de financiamiento que garantiza la operación.

Desde los últimos veinte años, el sector de la construcción ha resultado directamente beneficiado con el apoyo continuo por parte del Estado, que ha posibilitado una doble construcción social a la hora de incentivar la construcción de viviendas y ha promovido en una escala significativa la adquisición de terrenos, la dotación de infraestructura y financiamiento de vivienda unifamiliar. Esta política ha favorecido la inversión del sector construcción hacia los estratos de menores ingresos, en donde una de las empresas más exitosas ha sido el Grupo Roble, un conglomerado empresarial de capital salvadoreño.

El proyecto de la residencial Altavista es un éxito en términos de emprendimiento habitacional porque se ha mantenido comercializando durante los últimos quince años. A pesar de que no se pudo tener acceso a la información sobre las utilidades de la empresa derivados de esta intervención, es evidente que las condiciones que posibilitaron la realización de este proyecto aseguran una rentabilidad favorable para el conglomerado empresarial, el cual continúa invirtiendo en este segmento a través de la introducción de nuevas marcas que derivan de la experiencia del grupo. Dicha rentabilidad se constata hasta el final del proyecto mediante la compra que el Estado salvadoreño realiza en el 2010.

Existen nueve razones fundamentales que posibilitaron el caso, mencionadas por orden de importancia:

1. La demanda creciente de una población desatendida y que fue aprovechada como nicho de mercado por la empresa constructora. Esta población oscila entre los quintiles 3 y 4 con solvencia económica para acceder al mercado de vivienda ofertado por el grupo.
2. El financiamiento del FSV, que implicaba una capitalización plena y representa el financiamiento de más de un 85 % de los usuarios del proyecto, equivalente a 13 393 viviendas financiadas a través de este mecanismo hasta abril de 2009 y que representa un 10 % de los créditos otorgados en el país por esta institución.
3. La factibilidad de agua potable a partir de los convenios de cooperación con la institución, que no solo posibilitaron el abastecimiento del servicio para la residencial, sino que le dieron la exclusividad de emprendimientos formales; gracias a la disponibilidad del servicio, en ese territorio disponen de 8000 conexiones aproximadamente para continuar desarrollando. Con esta facilidad pueden adquirir más terrenos

a precio de área rural (sin servicios) en una zona que el Grupo Roble puede convertir a área urbana desarrollando obras de urbanización de manera privada.

4. La integración total de la actividad inmobiliaria, desde la propiedad del suelo hasta la construcción y la comercialización de las viviendas, como parte de la experiencia adquirida por el conglomerado empresarial constituido por el Grupo Roble, el cual logra financiarse de manera autónoma muy capitalizado y que separa claramente el rol del constructor, el rol del inversionista y el rol patrimonialista en torno a la propiedad del suelo.
5. Apropiación de las plusvalías generada por el Estado y por ellos mismos a través del beneficio derivado de la construcción de la “carretera de oro”, la retención del suelo por más de diez años. Se calcula que la adquisición del lote 1 se dio alrededor de 1985–1987 y no comienza la construcción hasta 1995; también la reciente venta del terreno restante a un monto equivalente a \$21.70/ v², por un suelo que originalmente costó alrededor de \$4.50/v²; esta transacción convierte la intervención en un indiscutible éxito en términos de la gestión privada del suelo.
6. La negociación de los instrumentos regulatorios a partir de la reducción de los estándares urbanos y arquitectónicos; dado que se redujeron dichos estándares se benefició la obtención de ganancia, reduciendo el tamaño del lote en un 20 % pasando de 62.4 m² a 50 m²; en las reformas al reglamento de inicios del año 2009 están sujetos a incrementarse los mínimos permitidos para proyectos de vivienda tipo hábitat popular. Aunque, luego de las modificaciones en el 2009 del reglamento de la OPAMSS han incrementado el área mínima hasta 75 m², no deja de considerarse la posibilidad de la reducción. Por otro lado, se posibilitó por parte de la OPAMSS la negociación del equipamiento

social y áreas verdes, dotando de menores áreas especificadas en el reglamento a cambio de edificación.

7. La capacidad técnica que permitió el manejo óptimo del proceso constructivo, logrando construir entre 6 y 7 viviendas por día, reduciendo los tiempos para la venta y comercialización.
8. La estrategia de mercadeo y ventas, que posibilitó la comercialización del proyecto en el sitio a partir de las tácticas de comercializar simultáneamente a la construcción y de publicidad derivada de boca en boca.
9. El énfasis en la gestión del proyecto, normativa e interacción institucional; se puso especial énfasis en agilizar los trámites en las instituciones y aprovechar las iniciativas impulsadas por el Estado para beneficio exclusivo del emprendimiento.

El abordaje de este caso en particular no deja de ser controversial y conducir a un debate que deriva esencialmente del punto de vista ideológico en torno a la operación urbana; las argumentaciones giran en relación a la producción del espacio construido y a qué autoridad compete proveer de vivienda a un segmento de población de bajos ingresos; así como otras discusiones que pueden suscitarse y que van desde el proceso de compra por parte del Gobierno de El Salvador en el 2010, la ventaja del financiamiento al usuario otorgado por el FSV, la calidad de las unidades habitacionales que se han producido y que se seguirán produciendo dado que son los estándares reglamentados, y la sustentabilidad en términos ambientales que proyectos de esta naturaleza pueden tener. Sin embargo, este artículo pretende visibilizar el proyecto, sus implicaciones y posibilitar la discusión para contribuir al entendimiento del desarrollo del suelo urbano en El Salvador.

Los aspectos revisados a lo largo del estudio que fomentó el artículo y el tiempo transcurrido en la desarrollo del proyecto (30

años) permiten cuestionarse el tipo de gestión urbana que se desarrolla en el país, la cual adolece de una pujante privatización de la gestión del suelo, así como la inexistencia de mecanismos eficientes de gestión que tienden a favorecer exclusivamente a desarrolladores privados (ausencia del tan solicitado impuesto a la propiedad inmobiliaria o mecanismos de recuperación de plusvalías) y la virtual inoperancia de los mecanismos existentes que se reducen a trámites burocráticos que no necesariamente reflejan claridad y conocimiento de todas las variables que inciden en la gestión territorial.

Referencias bibliográficas

- Abramo, P. (2004). "La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal". CIUDAD y TERRITORIOS: Estudios territoriales, vol. XXXV (n. 1).
- Abramo, P. (2004). Acceso Legal à terra urbana & à cidade. Seminario Internacional "Acceso Legal a la Tierra Urbana y a la Ciudad" (págs. 06 - 13). Porto Alegre: Secretaría de Planeamiento Municipal, Municipalidad de Porto Alegre.
- Acevedo, C., & Pleitez, W. (2003). *Opciones de financiamiento para una política de vivienda popular* (1.ª ed.). San Salvador, El Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / PNUD.
- Altavista, R. R. (7 de enero de 2010). Grupo focal. (M. A. Marín, entrevistador, & F. Cáceres, editor).
- Arévalo, M., & Landaeta, G. y. (2003). *Suelo urbano y vivienda popular en América Latina*. Cochabamba, Bolivia: Centro Cooperativo Sueco.
- ASDI, DOE - UCA (2004). *Análisis y propuestas sobre el Plan Nacional y el Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial* (primera edición). San Salvador, El Salvador: Asociación Salvadoreña de Desarrollo Integral y Departamento de Organización del Espacio, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".
- Bertrand Galindo, D. F. (7 de mayo de 2009). FSV, Institución Financiera para los Trabajadores. (M. Marín, entrevistador, & M. Marín, editor).
- Borja, J., Huntzinger, H., & Corea, M. (noviembre de 2000). *Gestión y control de la urbanización*. Documento Base Red Número Siete, Programa URB - AL . Rosario.
- Bourdieu, P. (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. (H. Pons, Trad.) Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial, SRL.
- Cabrera Melgar, O. (2009). "La inversión productiva y el rol de la industria de la construcción en El Salvador: ¿Actividad económica procíclica o contracíclica?". *Tópicos Económicos* (28), 1-9.
- Castellanos, R. A. (Julio-agosto 2001). "El problema de la vivienda y los requisitos técnicos de construcción en El Salvador". *Estudios Centroamericanos* (ECA) , 647-654.
- Centro de Información y Estudios de la Cámara Salvadoreña de la Construcción -CIEC. (Enero de 2009). *Informe situacional de la industria de la construcción*. Recuperado el 18 de febrero de 2009, de sitio web Cámara Salvadoreña de la Construcción: <http://www.casalco.org.sv>
- Construir (2005). "Grupos de desarrolladoras y urbanizadoras de América Central". (M. Burman, Ed.) *Construir*. La Revista de la Construcción de América Central (año 3, edición 30).

- De Paz, R. (5 de mayo de 2009). *Estrategias de ventas y comercialización*, Residencial Altavista. (M. Marín, entrevistador, & M. Marín, editor).
- Escamilla, L. N. (11 de junio de 2009). *Saldos de la cartera hipotecaria del proyecto de la residencial Altavista*. (M. Marín, entrevistador, & M. Marín, editor) San Salvador, El Salvador.
- Ferrufino, C. (Julio -agosto 2001). "Dinámicas del sector formal de la vivienda en la región metropolitana de San Salvador en los noventa". *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 633-645.
- Flores, I. (6 de mayo de 2009). *El proyecto de la residencial Altavista, provisión de agua potable y servicio de alcantarillado*. (M. Marín, entrevistador, & M. Marín, editor) San Salvador.
- Fondo Social para la Vivienda. (2009). Recuperado el 15 de julio de 2009, de página web Fondo Social para la Vivienda: http://www.fsv.gob.sv/institucional/institucional_quienesd=412.html
- Fuentes, P. (2001). *Síntesis del Plan Estratégico PLAMADUR AMSSA*. La casa de todos.
- FUNDASALyPNUD. (2009). *Escenarios de vida desde la exclusión urbana. Una mirada al hábitat popular de 32 ciudades de El Salvador*. San Salvador.
- García, I. G. (27 de marzo de 2009). *Tipologías y sistemas constructivos en la residencial Altavista*. (M. Marín, entrevistador, & M. Marín, editor) San Salvador.
- Garza, N. (2007). "Desempeño del mercado de vivienda nueva en Bogotá 1992 2004" (Vol. XXVI). Bogotá, Colombia: Cuadernos de Economía.
- Guevara, L. F. (12 de mayo de 2009). *Financiamiento de la residencial Altavista y funcionamiento del FSV*. (M. Marín, entrevistador, & M. Marín, editor) San Salvador.
- Harth Deneke, A. (1976). "El mercado habitacional urbano en El Salvador: Análisis del acceso de los pobres a la vivienda en las ciudades principales del país" (vol. I). San Salvador: Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima - FUNDASAL.
- Jaramillo, S. (1982). *Las formas de producción del espacio construido en Bogotá*. Bogotá, Colombia.
- Labadía, A. (Ed.). (2002). "Los 50 colosos. Las 50 empresas regionales de mayor expansión". *Estrategia & Negocios* (38), 114.
- López Piche, K. (23 de mayo de 2008). "3000 casas más para Altavista". *La Prensa Gráfica*. San Salvador.
- López, M., Rodríguez, P., Ayala, E., & Solano, B. (13 de marzo de 2009). *Equipamiento e infraestructura en la residencial Altavista*. (M. Marín, B. Gómez, entrevistadores, & M. Marín, editor) El Salvador.
- Lungo, M. (1995). *América Latina hacia el final del siglo XX*. Alicante, España: Díaz Orueta, F y Mira E (Editores).
- Lungo, M. (Julio-agosto de 2001). "Economía política de la vivienda en El Salvador". (R. Cardenal, Ed.) *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 601 - 610.
- Martín Olalla, E. (2007). *El sector de la construcción en El Salvador*. Instituto Español de Comercio Exterior, Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España, San Salvador.
- Martínez Carazo, P. C. (2006). "El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica". *Pensamiento y Gestión* (20), 165-193.

- Mejía Roldán, J., Rodríguez, F., & Solano, B. (25 de febrero de 2009). Desarrollo histórico de la residencial Altavista. (M. Marín, B. Gómez, entrevistadores, & M. Marín, editor).
- MINEC. (1992). V Censo de Población y IV de Vivienda. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos.
- MINEC. (2008). VI Censo de Población y V de Vivienda. San Salvador: Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos.
- Monjarás, M. J. (14 de noviembre de 2006). "Desarrollando proyectos firmes". (R. Avilés Fuentes, Ed.) *El Economista*, 10-16.
- Morales Barrientos, C. L. (2009). *Respuesta a solicitud de información de la ruta SAL03E (Carretera de Oro)*, San Salvador. San Salvador: Ministerio de Obras Públicas.
- Nahoum, B. (2003). *Financiamiento para la vivienda popular en América Latina*. Montevideo: Centro Cooperativo Sueco.
- Paniagua Serrano, C. R., & Chávez Henríquez, A. M. (2000). *El bloque empresarial hegemónico salvadoreño*. San Salvador: Tesis Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".
- PNUD. (2008). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2009). *Propuesta para un programa de pobreza urbana en El Salvador (Segunda edición)*. San Salvador, El Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Poma, A. (2009). *Centros comerciales, vivienda y turismo*. Conferencia presentada en el Congreso "Inversión inmobiliaria, motor del desarrollo en el Centro de las Américas". San Salvador: XIV Congreso FECEPAC, 10 al 13 de febrero.
- Poma, A., & Escobar, P. E. (2 de febrero de 2009). Primera Reunión LILP y Grupo Roble. (M. Smolka, P. Sandroni, A. Harth, M. Marín, B. Gómez, Entrevistadores, & M. Marín, Editor) San Salvador.
- Programa Estado de la Nación - Región. (2008). *Estado de la región en desarrollo humano sostenible, un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*. San José, Costa Rica: Estado de la Nación.
- Rivas, G. (28 de julio de 2009). "Inicia el proceso para construir 9581 casas". *La Prensa Gráfica*, pág. 16. San Salvador.
- Rivas, G., & Quintanilla, L. (17 de julio de 2009). "Invertirán \$232.5 millones en programa de vivienda social". *La Prensa Gráfica*, págs. 2-3. San Salvador.
- Romero de la Cruz, M., & Vides Brizuela, M. I. (2006). *Análisis de la inversión en el sector de la vivienda popular en El Salvador, período 1995 - 2005*. San Salvador, El Salvador: Tesis Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".
- Sociedad Alemana de Cooperación Técnica / Programa de Gestión Urbana - GTZ/PGU. (1994). *Manejo del suelo urbano (primera edición, vol. 1)*. Quito, Ecuador: Sociedad Alemana de Cooperación Técnica / Programa de Gestión Urbana.
- Solano, B., & Guerrero Gamero, M. E. (20 de marzo de 2009). *Urbanización residencial Altavista, equipamiento social*. (M. Marín, B. Gómez, entrevistadores, & M. Marín, editor).
- Terrazas Revilla, O. (Enero-abril de 1990). "Los productores del espacio habitable: Estado, empresas y sociedad en la ciudad de México"; de Martha Schteingart.

- Recuperado el 19 de julio de 2009, de Sociológica. Revista del Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.: <http://www.sociologica.mx>
- VMVDU. (1994). Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada - PLAMADUR / AMSSA. San Salvador: Ministerio de Obras Públicas, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.
- VMVDU. (2001). *Política Nacional de Vivienda 2001-2004*. San Salvador: Gobierno de El Salvador, Ministerio de Obras Públicas, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.
- VMVDU. (2005). *Política Nacional de Vivienda 2005 - 2009*. San Salvador, El Salvador: Gobierno de El Salvador, Ministerio de Obras Públicas, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.
- World Bank. (2002). *La situación de los pobres respecto a la prestación de servicios urbanos. El caso de tres ciudades centroamericanas*. Banco Mundial, Sectorial de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura, Departamento para América Central.
- Zepeda Olivares, K. B. (2005). *Producción y financiamiento de la vivienda popular en El Salvador 1990-2004*. San Salvador, El Salvador: Tesis Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".