

## **La provisión privada de suelo y vivienda accesible en El Salvador**

Carlos E. Ferrufino

© 2013 Lincoln Institute of Land Policy

### **Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy**

Los resultados y conclusiones de este documento de trabajo reflejan la opinión de los autores y no han sido sometidos a una revisión detallada por el personal del Lincoln Institute of Land Policy.

Si tiene alguna pregunta o quiere reproducir este documento, póngase en contacto con el Instituto Lincoln. [help@lincolninst.edu](mailto:help@lincolninst.edu)

**Lincoln Institute Product Code: WP14CF1SP**

## Resumen

La provisión privada de suelo y vivienda a las familias de menores recursos en El Salvador es un tema de relevancia ya que a diferencia de otros países latinoamericanos (ver imagen 1), la mayor parte de soluciones habitacionales han sido desarrolladas por el sector privado por sobre otros productores estatales o sociales. Esta producción se ha dado bajo la forma de grandes conjuntos habitacionales compuestos por casas unifamiliares individuales, como en el caso de la Residencial Altavista o a través de parcelaciones o subdivisiones a cargo de empresas lotificadoras formalmente establecidas, como ARGOZ SA. A pesar de las evidentes diferencias entre las actividades de una empresa desarrolladora y una lotificadora, es posible trazar importantes similitudes, contrastes y complementariedades entre ambas experiencias, que pueden ayudar a entender el dinamismo del sector privado salvadoreño en términos de la provisión de suelo accesible y los factores que explican su capacidad para acercarse a la demanda de los sectores de menores recursos.

Varios temas cruciales para las políticas públicas de vivienda e intervención urbana aparecen a partir del análisis de estas experiencias, tales como: el dominio del quehacer empresarial, la escala de operaciones de los actores privados, la flexibilidad en la relación oferta demanda y la participación más o menos explícita del Estado en el desarrollo de estos modelos. Ello es notable en el contexto latinoamericano en tanto introduce elementos diferenciadores respecto a lo que tradicionalmente se considera el rol del sector privado en la provisión de suelo y vivienda para los sectores de menores ingresos en un contexto de mínimos subsidios estatales a la demanda y de funcionamiento pleno de las estrategias de facilitación del quehacer privado. En efecto, se trata de empresas privadas que no son ni sub contratistas de programas estatales, ni intermediarias dentro de programas públicos de vivienda o suelo. Por ello, el análisis de estas experiencias puede facilitar la identificación de instrumentos de interés para funcionarios públicos, organizaciones sociales y profesionales de los temas urbanos en la región.

Para ello, este trabajo se organiza en cinco grandes apartados. En el primero, se hace una descripción de los mecanismos de provisión privada de suelo en El Salvador. En la segunda parte se analiza el contexto de los procesos de urbanización y planificación en el país y se explora su relación con las prácticas de empresas privadas como Grupo Roble y Corporación ARGOZ. La tercera sección entra de lleno en dos casos de estudio: Residencial Altavista y ARGOZ, para lo cual se revisan los antecedentes y generalidades de las prácticas empresariales, las características de los proyectos ejecutados por ambos agentes y las estrategias que ambas empresas han seguido para consolidar su modelo de actuación. De ello se desprende una primera lectura de similitudes y diferencias. En el cuarto apartado se hace una valoración de los impactos de ambas prácticas de acuerdo a la literatura y al análisis de los casos para trazar a partir de ahí las lecciones aprendidas del modelo. Finalmente, a manera de conclusión se proponen una serie de elementos de cara a la posible réplica de estas experiencias en la escala latinoamericana, incluyendo algunas implicaciones a nivel teórico y de política pública.

### **Sobre el autor**

**Carlos Ferrufino** es arquitecto (UCA, El Salvador, 1995) con una maestría en planificación urbana y regional (Virginia Tech, USA, 2000). Desde 2005 es Jefe del Departamento de Organización del Espacio de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA) y profesor en las áreas de diseño arquitectónico, historia de arquitectura y gestión territorial. Sus temas de investigación son: ordenamiento territorial, desarrollo urbano, vivienda y las respectivas políticas públicas sobre las que ha producido diversas publicaciones. Su práctica profesional se ha orientado hacia el área de la planificación urbana y territorial incluyendo la formulación de planes maestros y diseño de conjuntos urbanos para instituciones de gobierno, empresas privadas y municipalidades. Contacto: [cferrufino@uca.edu.sv](mailto:cferrufino@uca.edu.sv)

### **Agradecimientos**

Este trabajo retoma los resultados de las investigaciones: “Vivienda accesible en El Salvador: el caso de Residencial Altavista” (Marín et al. 2010) y “La provisión de tierra accesible a los pobres por parte de los desarrolladores privados en El Salvador: el caso de ARGOZ SA” (Ferrufino et al. 2011) los cuales fueron financiados por el Programa para América Latina del Lincoln Institute of Land Policy.

## Índice

<b>Descripción: la provisión privada de vivienda accesible y suelo .....</b>	<b>1</b>
Antecedentes: los proceso de producción masiva de vivienda y de lotificación del suelo.....	1
La provisión privada de vivienda masiva en El Salvador.....	1
Las lotificaciones en El Salvador.....	3
Dos casos paradigmáticos en El Salvador .....	4
Antecedentes empresariales: Grupo Roble .....	4
Antecedentes empresariales: Corporación ARGOZ SA .....	5
<b>Contexto: los procesos de urbanización y planificación en El Salvador .....</b>	<b>6</b>
El marco de planificación y regulación del suelo en El Salvador.....	6
El sector vivienda en El Salvador: actores e instituciones.....	7
<b>Casos: Grupo Roble y Corporación ARGOZ .....</b>	<b>8</b>
El proceso de desarrollo de Altavista.....	8
Las operaciones de ARGOZ.....	10
Características de los proyectos .....	11
Características de Altavista.....	11
Los proyectos de ARGOZ .....	15
Similitudes y diferencias.....	20
Valoración de los impactos.....	22
Las debilidades del modelo de producción de vivienda masiva .....	22
La crítica arquitectónica urbanística .....	22
La crítica social .....	23
La crítica antropológica y cultural .....	23
La crítica desde “el derecho a la vivienda”.....	24
La crítica de los procesos de lotificación .....	24
La crítica económica .....	24
La crítica desde la planificación territorial .....	25
La crítica jurídica y patrimonial.....	25
La crítica desde “el derecho a la vivienda” .....	25
Las fortalezas del modelo de provisión privada de vivienda accesible .....	26
Las virtudes de los procesos de lotificación .....	27
<b>Perspectivas de réplica en América Latina .....</b>	<b>28</b>

Las necesarias y posibles mutaciones de los operadores privados .....	29
Lecciones aprendidas sujetas a ser replicadas .....	30
El dominio de una forma de operación empresarial .....	30
La gran escala de operaciones.....	30
La vinculación efectiva entre oferta y demanda .....	31
Políticas públicas para orientar la provisión privada de vivienda accesible y suelo .....	31
<b>Bibliografía .....</b>	<b>34</b>
<b>Imágenes .....</b>	<b>38</b>
<b>Glosario.....</b>	<b>43</b>

### Índice de Tablas

Tabla 1 Crecimiento del parque habitacional salvadoreño (1971-2007) .....	3
Tabla 2 Principales características de las lotificaciones y colonias ilegales en El Salvador .....	4
Tabla 3 Faseamiento Residencial Altavista .....	11
Tabla 4 Usos del suelo en Residencial Altavista .....	12
Tabla 5 Tipologías de vivienda en Altavista.....	13
Tabla 6 Características típicas de las lotificaciones de ARGOZ SA (2011) .....	16
Tabla 7 Comparación entre proyectos ARGOZ y Grupo Roble (2011) .....	19

### Índice de Imágenes

Imagen 1 Ubicación de El Salvador en América Central .....	38
Imagen 2 Anuncio de ARGOZ en periódico El Diario de Hoy, agosto 1987 .....	39
Imagen 3 Ubicación de “Residencial Altavista” y lotificaciones “El Trebol 1 y 2” en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS).....	40
Imagen 4 Área de intervención de Corporación ARGOZ SA (2010).....	41
Imagen 5 Morfología urbana y tipología de vivienda de “Residencial Altavista” .....	41
Imagen 6 Esquema de relaciones de ARGOZ con su entorno.....	42

## **La provisión privada de suelo y vivienda accesible en El Salvador**

### **Descripción: la provisión privada de vivienda accesible y suelo**

Hablar de la provisión privada de vivienda accesible y suelo en El Salvador no se refiere tanto a la aplicación de un instrumento específico de política pública como a la combinación de una serie de factores, algunos de los cuales forman parte de políticas públicas explícitas, que han facilitado una significativa participación del sector privado en la provisión de suelo y vivienda accesible para los sectores de menores ingresos en el país, en un volumen muy significativo para la escala del país. Estas experiencias comprenden elementos diferenciadores respecto a las prácticas predominantes del sector privado en América Latina, como: el volumen de operaciones, el dominio de los diversos procesos asociados a la producción, las estrategias de comercialización y seguimiento de los proyectos y el acercamiento efectivo de la oferta a la demanda de los sectores de menores ingresos, por lo que es relevante su identificación y sistematización. Dicha participación ha ocurrido a través de dos grandes quehaceres: la producción de grandes conjuntos habitacionales de “interés social” a cargo de empresas vivandistas y la subdivisión de terrenos rústicos realizada por las empresas lotificadoras. En esta sección se presentarán los antecedentes históricos de dichas prácticas y se introducirán dos de sus casos más representativos: Grupo Roble y Corporación ARGOZ.

### **Antecedentes: los proceso de producción masiva de vivienda y de lotificación del suelo**

#### La provisión privada de vivienda masiva en El Salvador

La provisión privada de vivienda para los sectores de menores ingresos en El Salvador puede estudiarse en tres grandes períodos. Una fase inicial que puede llamarse “convencional” hasta los años setenta en la que el sector privado permanece ajeno a este tipo mercado; una segunda fase de transición entre 1975 y 1990 en la que se consolidan los factores que permiten la intervención del sector privado en la producción de vivienda masiva y finalmente una tercera fase “plena” donde diversos proveedores privados, notablemente el Grupo Roble, atacan el mercado de “vivienda de interés social”.

La producción privada de vivienda se detecta desde los años cincuenta, justo cuando en el país inicia un proceso más consolidado de urbanización e industrialización. Se trataba de la actividad inmobiliaria convencional que puede encontrarse en otros los países de economía de mercado y tendía a responder a la demanda de los grupos urbanos de más altos ingresos. En la primera mitad de los años setenta, Murillo (1974) clasificaba dicha productos inmobiliarios como vivienda: “tipo medio, de lujo y de gran lujo” que se estimaba acogían a poco más del 10% de la población del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS). Sin embargo, incluso en esta primera etapa las empresas privadas constructoras ya se hacían cargo de la edificación de una parte substancial de las viviendas producidas por el Estado a través del Instituto de Vivienda Urbana (IVU) para sectores medios en el marco de las políticas de vivienda de “primera generación” que se implementaban en el país (Sepúlveda 2006).

Sin embargo, desde esa época la empresa privada “viviendista” del país comenzó a entrenarse en la producción de vivienda masiva gracias a la influencia de diversas políticas públicas. Sobresalen dos elementos característicos de una segunda fase de “transición”: primero, la Financiera Nacional de la Vivienda (FNV) que canalizaba los recursos de los ahorristas para financiar la construcción de proyectos habitacionales de familias de ingresos “bajos y medios”. Dicha construcción siempre estuvo a cargo de empresas privadas que de esa forma tenían acceso seguro a créditos de corto plazo para la construcción de proyectos, toda vez el precio de las viviendas estuviera dentro del rango financiable. Dicho modelo permitió la construcción de 19,000 unidades hasta 1975, aunque claramente estas todavía tendían a dirigirse a los sectores medios urbanos (FUNDASAL 1976).

El segundo factor clave fue la creación del Fondo Social para la Vivienda (FSV) como un programa de seguridad social destinado a facilitar el acceso a vivienda a las familias de los trabajadores formales. Para ello, la ley del FSV (1973) estableció una cotización de los trabajadores y los patronos que le permitía contar con recursos para otorgar créditos hipotecarios, adquirir inmuebles y proyectos habitacionales y emitir títulos valores. El FSV nunca se dedicó a la construcción de viviendas directamente, en un primero momento se orientó hacia la adquisición de proyectos habitacionales completos, construidos por empresas privadas y en un segundo momento en los años ochenta al financiamiento de corto plazo de los constructores (Marín 2010). De hecho fue en el contexto de la guerra civil salvadoreña y de la subsiguiente inestabilidad política que el FSV decidió crear un fondo especial para financiar empresas constructoras de “vivienda de interés social” que permitiera compensar la contracción del mercado de ingresos medios y altos. Así, durante la primera mitad de los años ochenta diversas empresas constructoras tuvieron acceso a fondos arriba de los \$5 millones para financiar la construcción conjuntos de vivienda social en la periferia del AMSS. En todo caso hay que resaltar que es en esta segunda fase que los proveedores privados de vivienda en El Salvador adquieren, bajo el estímulo del Estado, una práctica de desarrollo de proyectos de vivienda social que habría de culminar en un tercer momento.

La tercera fase del involucramiento del sector privado en la construcción de vivienda social en El Salvador arranca con el final de la Guerra y el advenimiento de las reformas estructurales de carácter neoliberal y se prolonga hasta la actualidad. Dos elementos caracterizan este período: primero, la eliminación en 1990-91 de algunas de las instituciones públicas de vivienda: IVU, FNV y con ello la renuncia explícita del Estado por construir vivienda. En segundo lugar, las reformas financieras que incluyeron, la privatización de la banca (1991), el montaje del nuevo sistema privado de administración de fondos de pensiones que eliminó la cotización al FSV (1998) y finalmente la dolarización de la economía (2001). En ese marco, se produce por un lado la focalización del FSV en el otorgamiento de créditos hipotecarios a tasas subsidiadas y por otro se liberaliza la normativa urbana para acercarla a la práctica real de urbanizadores y lotificadores. Así, durante los años noventa se produce un auge de la construcción de vivienda calificada de “interés social” por grandes urbanizadores cuya adquisición es luego financiada por el FSV. Sólo en el AMSS durante esa década el stock de vivienda se duplica (Ferrufino 2001). Dicha dinámica también puede evidenciarse en el crecimiento del parque habitacional del país que en los últimos veinte años ha crecido a un ritmo estable de 20,000 nuevas unidades por año, tal como lo muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 1 Crecimiento del parque habitacional salvadoreño (1971-2007)**

Año	1971	1992	2007
Parque habitacional	654,541	1,100,714	1,406,485
Crecimiento absoluto		446,173	305,771
Crecimiento %		68.16%	27.77%
Producción anual		21,246	20,384

Fuente: elaboración propia en base a Censos 1971 1992 y 2007 (DIGESTYC 2008)

### Las lotificaciones en El Salvador

Al estudiar las lotificaciones en El Salvador sobresalen varios elementos. Primero, la significativa contribución del sector al mercado de vivienda y suelo del país. Alvarado (2004) estimaba que 496,000 viviendas en El Salvador habían sido originadas en lotificaciones, lo que representaba el 35% del parque habitacional del país y en los últimos cinco años se calcula una producción promedio de 16,250 lotes por año (Ruiz 2008), aunque no todos eran ocupados inmediatamente. Esto evidencia un aporte muy superior al de otros actores clave en la provisión de vivienda o suelo, como el mismo Grupo Roble que ha construido 65,000 unidades en 50 años (Marín 2010), o la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) con 45,000 soluciones en 42 años (FUNDASAL 2010) o el estatal Fondo Social para la Vivienda (FSV) que ha financiado 189,000 unidades en 36 años.

Esto es notable además por la irregularidad jurídica y urbanística de las lotificaciones. De hecho el preámbulo de la nueva Ley de Lotificaciones (LL 2012) identifica 300,000 parcelas en situación de irregularidad jurídica o urbanística en el país. Aunque se trata de un universo muy amplio, en general, la totalidad de lotificaciones carece de servicio de agua potable y hasta cuatro quintas partes de estos proyectos no han iniciado ningún trámite urbanístico (Ruiz 2008). Esta situación es la que motivó la presentación en 2010 de la propuesta de ley de lotificaciones que intenta abrir un camino hacia la regularización jurídica, urbanística y comercial de los lotes y establecer nuevas reglas del juego para los actores empresariales involucrados en el sector.

En el país existe un sector lotificador relativamente formal, consolidado y especializado. La actividad se concentra en al menos 28 empresas que legalmente operan como intermediarias de suelo organizadas en una Asociación de Lotificadores de El Salvador (ALES). El VMVDU reconoce sin embargo que cuatro son las empresas dominantes de la actividad: ARGOZ SA, Lotiversa, Inversiones del Atlántico SA (IVAN) y Lotisalva.

Se puede caracterizar las lotificaciones como “proyectos de suelo rústico vendidas como suelo pseudo urbano, con lotes típicos de 250m<sup>2</sup> y derechos de vía de 10 metros de ancho, conforme a la categoría básica del reglamento de la Ley de Urbanismo y Construcción” (Alvarado 2004). Éstas se comercializan por medio de la figura de la promesa de venta en cuotas mensuales fijas por un plazo de tiempo determinado. El siguiente cuadro resume la información proveniente de diferentes trabajos (FUNDASAL 1976; EDURES 1978; Cerritos 1996; Serarols 1999; Sevilla 2000; Zschaebitz 1999; Ruiz 2008; PNUD 2010; Ferrufino et al. 2011):

**Tabla 2 Principales características de las lotificaciones y colonias ilegales en El Salvador**

Año	Área del lote tipo (m2)	Cuota mensual (\$)	Plazo de venta (años)	Valor del terreno (\$)	Valor de m2 (\$)
2011	200	12 - 70	10 - 15	1,230 – 9,650	20.00
2008	200	15 – 30	12 - 15	2,160 – 5,400	18.90
2004	250	10 – 60	10 - 12	1,200 – 8,640	19.70
1996	200	4 – 30	10	800 – 6,000	17.00
1976	150	5 – 9	4 – 8	240 – 860	7.33

Fuente: elaboración propia en base a varios estudios citados

A partir de dichos estudios es posible identificar algunas explicaciones para enmarcar los procesos privados de subdivisión de suelo.

Los movimientos de población dentro del país, asociados a la creciente urbanización y a los desplazamientos producto de la Guerra Civil (1980-1992). Este crecimiento poblacional, está claramente concentrado en 37 municipios cuya población prácticamente se duplicó entre los años setenta y ochenta (Umaña 1996). Estos municipios se ubican en su mayoría el AMSS y en el sur occidente del país. Estos movimientos de población explican de igual forma el desarrollo de grandes conjuntos habitacionales como los desarrollados por Grupo Roble en Altavista.

Grandes transformaciones en los sistemas de tenencia de la tierra en el área rural asociados a la Reforma Agraria de 1980. Esto incluye: la expropiación de los latifundios (mayores a 245 Ha) y la conformación de cooperativas agrícolas; el traspaso de las tierras arrendadas a sus arrendatarios; el programa de transferencia de tierras a ex combatientes después de la guerra civil y la autorización de venta y subdivisión de terrenos rústicos propiedad de las cooperativas (ILD 2008).

La reforma del marco regulatorio de urbanización y subdivisión de inmuebles que redujo los estándares urbanísticos y legitimó los procesos de urbanización progresivos en el tiempo por medio de la Ley de Urbanismo y Construcción y su reglamento (1990). Además, en 1991 se creó una institucionalidad orientada a la regularización jurídica y registral de los asentamientos populares, el Instituto Libertad y Progreso (ILP), actual Instituto de Legalización de la Propiedad.

## **Dos casos paradigmáticos en El Salvador**

### Antecedentes empresariales: Grupo Roble

Grupo Roble es la mayor empresa viviendista del país que desde su fundación como “Financiera Roble” en 1962 ha producido más de 65,000 viviendas en El Salvador (Roble 2011), es decir 1,300 unidades por año (6.5% de la producción anual del país), para diversos mercados incluyendo sectores de ingresos altos y medios, principalmente en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y su periferia inmediata. A partir de sus primeros proyectos habitacionales en San Salvador (Miramonte) y Mejicanos (Palmira), Roble ha desarrollado proyectos inmobiliarios de diversas naturalezas, incluyendo centros comerciales, hoteles y conjuntos mixtos en El Salvador, el resto de países de América Central, Estados Unidos y Colombia. La empresa es

parte del Grupo Poma que a su vez se dedica a variadas actividades comerciales e industriales, como la distribución de automóviles y la producción de materiales de construcción. En ese sentido se trata de un desarrollador inmobiliario plenamente integrado a otros circuitos empresariales lo que le otorga importantes ventajas en relación a otros competidores privados como se discutirá más adelante.

Desde 1980, durante la guerra civil en El Salvador, Roble se dedicó al segmento de mercado que denomina de “interés social”. Durante esa década, el FSV puso a disposición del sector privado viviendista del país recursos estatales para promover la construcción de vivienda popular y compensar así la contracción del mercado de mayores ingresos producto de la inestabilidad política (Marín 2010). En ese contexto dentro del grupo empresarial se crearon siete empresas hermanas que accedieron a más de \$4 millones con los que desarrollaron al menos diez proyectos masivos de vivienda en la periferia oriente del AMSS, como Los Santos y Las Margaritas, que entre sus diversas etapas alcanzó las 4,000 viviendas. La culminación de este proceso de aprendizaje se dio en 1995, tres años después del final del conflicto, con la ejecución de su mayor proyecto habitacional: Altavista. En ese sentido el caso representa la máxima expresión de la experiencia empresarial acumulada en términos de gestión, tecnología y envergadura.

#### Antecedentes empresariales: Corporación ARGOZ SA

ARGOZ S.A. fue fundada en 1977 por el Arq. Arturo Gómez quien captó la importancia que podían tener los servicios de comercialización de lotes dirigidos a las familias pobres del país (Gómez, S. 2010). Aunque como ya se ha explicado antes, los procesos de lotificación para familias pobres ya existían en el país en aquel momento, se trataba todavía de prácticas individuales, llevadas a cabo por los mismos propietarios de la tierra, o intermediarios individuales, amparados en lo dispuesto en el Código Civil.

Inicialmente, la empresa se dedicó a actividades de agente inmobiliario ya que la propiedad subdividida pertenecía a un tercero, que vendía los terrenos utilizando la figura de un crédito hipotecario. ARGOZ manejaba la comercialización y cobraba a los clientes, recibía un pago por la elaboración del proyecto de fraccionamiento y una comisión por la venta de los lotes y cobro de los créditos. ARGOZ continuaría involucrada en este tipo de operaciones comerciales por un tiempo, aunque como ya se comentó en el caso de Roble, la misma inestabilidad política que vivía El Salvador a finales de los años setenta restringiría el mercado de los sectores medios y altos (Ferrufino et al. 2011).

Entre 1978 y 1980 se consolidó el concepto de “Desarrollo Social Progresivo” como modelo para atender la demanda de suelo de las familias de menores recursos. Esto incluía institucionalizar en el modus operandi de la empresa dos figuras clave que ya venían practicándose en el país. Primero, el asocio con el propietario del suelo, por medio del cual cada proyecto de lotificación se convierte en un emprendimiento conjunto en el que el terrateniente proporciona el inmueble y ARGOZ, diseña, desarrolla, comercializa y gestiona el proyecto, con lo cual se legitimaba la diferencia entre propietario del suelo y operador inmobiliario. Segundo, el contrato de promesa de venta por medio del cual se arrendaba al “lote habiente” un lote con

una cuota fija “mínima” por un plazo determinado, después del cual el cliente podría convertirse en propietario de la parcela, evidenciando la diferencia entre propiedad y posesión del suelo.

Rápidamente, en el contexto de la Guerra Civil, ARGOZ amplió sus actividades a todo el país, incluyendo la apertura de un número creciente de sucursales a cargo de la atención de una cartera de clientes en expansión, ya sea de forma directa o a través de una serie de empresas hermanas, como en el caso de Roble, especializadas ya sea en la legalización y registro de propiedades o en atender un área geográfica específica. En 1994 ARGOZ tenía presencia en todos los departamentos del país. Además, emprendió una intensa actividad de proyección y promoción de un estilo empresarial propio. Esto incluía un trato “directo y coloquial” con los clientes (Cerritos 1996) bajo la consigna que el negocio era “un servicio de interés social para las familias”, además de publicaciones en los periódicos informando acerca de sus actividades y crearse un ambiente favorable en la opinión pública (ver figura 2).

### **Contexto: los procesos de urbanización y planificación en El Salvador**

En esta sección se explica de forma sucinta el contexto general que ha favorecido la consolidación de los modelos de provisión privada de vivienda accesible y suelo en El Salvador. Para ello, se analizan dos grandes temas: el marco legal y de planificación territorial vigente en el país y la organización institucional del sector vivienda.

#### **El marco de planificación y regulación del suelo en El Salvador**

Hasta 2011 la planificación territorial y la regulación de los procesos de lotificación y urbanización en El Salvador se fundamentan en la Ley de Urbanismo y Construcción (1951) sus reformas y reglamentos (1991) y la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador (LDOTAMSS 1992), todas en el marco general establecido por el Código Civil (1860) y la Constitución (1983). Hasta hace dos años se agregaron dos nuevas piezas clave: la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT 2011) de escala nacional y la muy reciente Ley de Lotificaciones (LL 2012). Esta última crea definitivamente un marco particular para regular los procesos privados de subdivisión de inmuebles, reconociendo la figura de “desarrolladores parcelarios” y regulando por primera vez los contratos privados que los vinculan a los terratenientes y a las familias lote habientes. Quiere decir que hasta este año era un mismo marco regulatorio general el que intentaba regular prácticas tan diferentes y de tan amplia escala como las desarrolladas por los grandes proveedores de vivienda como Grupo Roble y los grandes lotificadores como Corporación ARGOZ SA.

En este marco se define la competencia compartida de planificación y control urbanístico entre el Vice Ministerio de Vivienda y de Desarrollo Urbano (VMVDU) y los gobiernos locales. Destaca la existencia de una práctica de planificación territorial de limitada vigencia y aplicabilidad legal (Berti et al. 2009). Resalta la permisividad de las normas y estándares urbanísticos en buena parte adaptadas a la práctica de los lotificadores, tales como la categoría de “Desarrollo Urbano Progresivo” (U3) de la LUC, que admite que una subdivisión habitacional sea urbanizada gradualmente en el tiempo sin necesidad de contar con todos los servicios básicos al momento de ser habitada. Teóricamente esto permitiría que en un inicio las parcelaciones para los grupos de

menores recursos tuvieran estándares básicos, tales como: suministro comunitario de agua potable, disposición de aguas negras por medio de letrinas, drenaje superficial de aguas lluvias para que gradualmente en el tiempo, con la colaboración de los habitantes, del “urbanizador” y de las instituciones públicas se fueran alcanzando estándares completos, difiriendo en el tiempo una parte de la inversión inicial en obras de urbanización. Hay que destacar que el espíritu de este tipo de reglamentación era disminuir los estándares urbanísticos para favorecer la legalidad urbanística de las parcelaciones, aunque sin abordar temas de regularidad jurídica y comercial que posteriormente reconoció la LL.

Además, llaman la atención cuatro significativos vacíos respecto a la regulación del aprovechamiento del suelo. Primero, la falta de una definición del concepto de aprovechamiento del suelo, definido por su potencial constructivo y su nivel de ocupación en primer nivel, ya que prevalece el concepto más limitado de densidad poblacional y lote mínimo. Segundo, la ausencia de estándares específicos vinculados a las condiciones ambientales o urbanas de un sitio manteniéndose por ley los mismos índices para todo el territorio. Tercero, la inexistencia de estándares para la provisión de equipamientos públicos de escala urbana o municipal más allá de las cesiones convencionales al interior de un proyecto específico. Finalmente, la ausencia de soporte legal de los planes territoriales existentes que no han logrado definir perímetros urbanos o restricciones particulares para la transformación de suelo rural. Todo ello puso el contexto propicio para el desarrollo de lo que Bernardes (2007) denomina “producción inmobiliaria para empresas”.

### **El sector vivienda en El Salvador: actores e instituciones**

Como se explicó en la sección anterior, el sector vivienda en El Salvador, al igual que en el resto de América Latina ha sufrido importantes mutaciones en los últimos cincuenta años. En general se ha pasado de un modelo centrado en la construcción de viviendas terminadas directamente a cargo del Estado (caso IVU) a uno más orientado a facilitar el crédito hipotecario (FSV), subsidios y la titulación de propiedades. El nuevo modelo se consolidó en El Salvador a inicios de la última década del siglo XX por medio de cuatro instituciones públicas clave de escala nacional:

- El Vice Ministerio de Vivienda y de Desarrollo Urbano (VMVDU), el cual tiene la rectoría política del sector.
- El Fondo Social para la Vivienda (FSV) que es el principal proveedor de crédito hipotecario del país, concentrando alrededor del 45% de la cartera hipotecaria nacional y que ha otorgado un estimado de 4,850 créditos por año desde su creación en 1973.
- El Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) que surgió a partir de la liquidación del IVU y de la FNV como banco de segundo piso para financiar a los hogares de ingresos variables mínimos y proveer de subsidios habitacionales por medio de las llamadas “contribuciones”. Ha entregado un estimado de 6,800 créditos y 3,500 contribuciones por año desde 1992.

- El Instituto de Legalización de la Propiedad (ILP) encargado de la legalización jurídica de asentamientos urbanos y rurales a un ritmo de 9,760 escrituras por año desde 1992 (UCA 2011).

Adicionalmente existe una serie de instituciones más sectoriales vinculadas a aspectos específicos de la producción de vivienda y suelo, tales como: i) la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) encargada del suministro de agua potable y de los vertidos; ii) el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) a cargo del control de la normativa ambiental; iii) el Centro Nacional de Registros (CNR) responsable del registro, legalización y titulación de la propiedad inmueble y iv) las municipalidades que de forma individual o asociada comparten con el VMVDU el control del uso del suelo.

En todo caso hay que subrayar al menos dos debilidades del sistema en tanto se han convertido en oportunidades para la consolidación de los modelos privados de provisión de suelo y de vivienda. Primero, la dispersión y descoordinación de las diversas instituciones y niveles de gobierno la cual ha sido aprovechada por los grandes proveedores privados de vivienda, que como Roble han logrado montar estrategias de negociación bilateral con las diversas instituciones públicas relacionadas con sus proyectos (UCA 2011). Segundo, se evidencia la competencia, traslape y no especialización de algunas de estas instituciones sobre todo a nivel financiero lo que aunado al débil fondeo estructural del sector restringe la propia capacidad de ejecución del Estado como proveedor de vivienda y suelo o como oferente generalizado de subsidios a la demanda, reforzando así el carácter eminentemente privado del sistema.

### **Casos: Grupo Roble y Corporación ARGOZ**

En esta sección se revisará de una forma detallada los casos de dos proveedores privados de vivienda y suelo en El Salvador: Grupo Roble SA y Corporación ARGOZ SA. Por el interés específico de este trabajo en la provisión de vivienda y suelo para las familias de menores recursos, en el caso de Roble la atención se concentrará en el proyecto Residencial Altavista, el más grande construido por este grupo empresarial. La selección de estos casos de estudio responde a lo planteado por Yin (2009) en tanto se trata de casos: i/ críticos, porque representan una proporción significativa de la producción de suelo habitable del país, incluyendo para los sectores de menores ingresos; ii/ extremos, puesto que históricamente se trata del mayor vivandista y fraccionador de suelo del país respectivamente; iii/ paradigmáticos, puesto que sus prácticas se han convertido con el tiempo en modelo para otras empresas privadas dedicadas ya sea a la construcción masiva de viviendas y a la lotificación de terrenos. Para ello, primero, se presentarán una serie de generalidades y antecedentes de ambos casos destacando su magnitud e impacto en el mercado de vivienda en El Salvador. En segunda instancia, se explicarán algunas de las características fundamentales de los emprendimiento de Grupo Roble y Corporación ARGOZ, en términos urbanísticos, arquitectónicos y de financiamiento.

#### **El proceso de desarrollo de Altavista**

Varias razones explican el interés en estudiar un proyecto privado de vivienda como “Residencial Altavista”, o Altavista, como se denominará en adelante, desde la perspectiva de

una práctica privada que puede eventualmente facilitar el acceso a vivienda de parte de los sectores de menores ingresos. Primero, se trata efectivamente de un proyecto privado de vivienda, de 17,000 unidades, desarrollado por una empresa privada salvadoreña que representa por sí solo el 1.2% del parque habitacional del país y el 5.5% del parque habitacional producido entre 1992 y 2007. Como iniciativa eminentemente privada esto significa que la inversión en la adquisición de suelo, su urbanización, diseño, gestión de trámites y permisos, construcción y comercialización corrió enteramente a cargo de Grupo Roble, sin ser sub contratado por ninguna agencia o programa público de vivienda como sucede en varios países de la región, ni destinatario de suelo urbanizado por el Estado como en México, o receptor indirecto de subsidios públicos a la demanda de vivienda como en Chile.

El proceso de desarrollo del proyecto Altavista inició en 1985 cuando Roble comenzó la adquisición de los terrenos donde se ejecutaría el proyecto diez años después. Se trataba entonces de terrenos agrícolas, aunque ya calificados como urbanizables, el mayor de los cuales (101 Ha) pertenecía a otra empresa desarrolladora. La vocación habitacional de la zona era clara por varias razones: primero, el Plan Maestro de Desarrollo Urbano de San Salvador de 1968 (Metroplan 80) ya había identificado la zona como de potencial desarrollo urbano; segundo se había previsto desde entonces el trazo de la denominada autopista Este-Oeste que funcionaría como el nuevo acceso de San Salvador desde el oriente del país; tercero, desde finales de los setenta Roble y otros desarrolladores habían ejecutado numerosos proyectos de vivienda popular en esa zona del AMSS. Entre 1985 y 1997 Grupo Roble adquirió otras parcelas a más de 120 propietarios individuales en el entorno del terreno principal, hasta llegar a acumular 269 Ha y constituir lo que en el mediano plazo sería un importante banco de tierras en tres municipios orientales del AMSS: Ilopango, San Martín y Tonacatepeque (ver figura 3).

Entre 1982 y 1986 el gobierno nacional a través del Ministerio de Obras Públicas (MOP) construyó el primer tramo de la autopista proyectada, la cual entre acusaciones de corrupción y las dificultades de la Guerra Civil quedaría interrumpida por diez años hasta 1996, aunque con ello quedó configurada la eventual conexión inmediata entre el proyecto y el resto del Área Metropolitana.

En 1992, una vez concluido el conflicto armado y montada la nueva Oficina de Planificación del AMSS (OPAMSS) Roble obtuvo una recalificación de usos del suelo para todos sus inmuebles en la zona, a la categoría de “Hábitat Popular”, la cual habilita la mayor densidad poblacional (800 h/Ha) y constituye el más intenso aprovechamiento del suelo permitido por la normativa metropolitana.

En 1994 Roble firmó un convenio con la estatal Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) que se comprometió al suministro de agua potable de hasta 25,000 viviendas exclusivamente en Altavista, a cambio de lo cual la empresa asumió la rehabilitación de los pozos públicos más cercanos “Guluchapa” (a 7 kms del proyecto) y construir la infraestructura hidráulica y de saneamiento necesaria para asegurar el abastecimiento del proyecto. Esto además de asegurar la viabilidad del proyecto en términos del servicio de agua otorgó a Roble una condición de monopolio en el entorno, ya que ningún otro desarrollador disponía de factibilidad de suministro de agua potable aunque tuviera la respectiva calificación de usos del suelo.

Finalmente en 1995 comenzó la ejecución del proyecto, el cual se desarrollaría a lo largo de los siguientes quince años, divididos en cinco fases, con un total de 16,989 viviendas, lo que lo hace el proyecto habitacional individual más grande del país y probablemente de toda América Central. Formalmente el proyecto concluyó en 2011 con la venta de las últimas 25 Ha que Roble poseía en la zona al estatal Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) para el desarrollo del proyecto de vivienda “Los Almendros” en el marco del programa público de vivienda “Casa para Todos” de la administración 2009-2014. En síntesis, el desarrollo de Altavista es un proceso extendido a lo largo de 25 años (1985-2010), dirigido exclusivamente por una empresa privada salvadoreña, Grupo Roble pero con el involucramiento activo de diversas instituciones del Estado tanto a nivel nacional como local. A partir de lo anterior se vislumbran dos factores clave para el desarrollo exitoso de este tipo de emprendimientos: la visión de largo plazo y la capacidad de negociación con los actores públicos en el marco de una política de facilitación del quehacer privado.

### **Las operaciones de ARGOZ**

Según sus propios datos, en 34 años de existencia, ARGOZ había realizado 960 proyectos de lotificación, con un estimado de 240,000 lotes, es decir un promedio de 30 proyectos y 7,500 parcelas por año. Esto representa un volumen de operaciones cinco veces superior al de Roble y de casi el doble del FSV. De acuerdo a información proporcionada por la propia empresa en 2011 había una cartera activa de 517 proyectos manejados desde siete sucursales (Ferrufino 2011). Ello es compatible con los estimados de Alvarado (2004) que planteaba para ese año un máximo de 496,000 viviendas en el país se habían originado en lotificaciones, lo que significaría que para ese entonces ARGOZ había sido el responsable de producir el 40% de los lotes registrados en el país. Esto incluye proyectos de lotificación de diverso tamaño, los más grandes como Miraflores I con 2,316 lotes en una primera fase, seguido de 2,520 lotes en las fases II, III y IV, es decir un total de 4,836 lotes en un solo proyecto. Hasta otros muy pequeños y de carácter netamente rural como Marina en Apopa con seis lotes (ARGOZ 1990).

Si bien la empresa ha desarrollado proyectos en 90 municipios del país, su actividad se ha concentrado en una docena de municipios donde se ubican la mitad de los emprendimientos, contribuyendo así a la consolidación de nuevos patrones de asentamiento en el país (ver figura 4). Durante los años ochenta la actividad de la empresa se concentró en la periferia oriente y norte del AMSS coincidiendo con Roble en municipios como San Martín. Sin embargo, el patrón espacial predominante de las actividades de ARGOZ desde los años noventa ha tendido a desconcentrarse del AMSS, interviniendo predominantemente en ciudades intermedias o en pequeños núcleos poblados de la región Centro Occidental del país bien conectados al AMSS por la red vial, siguiendo un proceso de deslocalización identificado en otros países (Fernandes 2008). Nuevamente vale resaltar la importancia de la dimensión temporal ya que las actividades de ARGOZ se fueron consolidando en el tiempo logrando mayor plenitud y madurez de su modelo de trabajo casi 20 años después de haber iniciado operaciones.

## Características de los proyectos

### Características de Altavista

- Organización urbanística

Durante los quince años de su ejecución Altavista se organizó en cinco fases, de acuerdo con la siguiente tabla.

**Tabla 3 Faseamiento Residencial Altavista**

FASE	AÑO (inicio)	SUPERFICIE (Ha)	VIVIENDAS	DENSIDAD (h/Ha)
Fase I	1995	25.36	2,199	545
Fase II	1997	87.18	7,313	423
Fase III	2003	75.84	4,981	269
Fase IV	2007	12.37	549	403
Fase V	2009	18.06	1,947	431
<b>TOTAL</b>		<b>218.81</b>	<b>16,989</b>	<b>311</b>

Fuente: elaboración propia en base a Marín (2010)

La fase II y III son las más grandes y entre ellas representan el 72% del total del proyecto en número de unidades y comprenden el período de mayor auge del proyecto entre 1997 y 2003. Sin embargo, hay que hacer notar que el lanzamiento de estas fases dependió del éxito de la fase I, la cual a su vez fue favorecida por el financiamiento directo de 687 unidades (30% del total de la fase) por parte del FSV a Roble, para su posterior comercialización entre los cotizantes. La organización de las fases respondió a la demanda efectiva de viviendas que se medía en el sitio según el interés expresado por los compradores. También es notable que ninguna de las fases de Altavista alcanzó los 600h/Ha y que el promedio total del proyecto apenas supera los 300h/Ha de densidad bruta contra los 800 h/Ha que originalmente fueron concedidos por la OPAMSS.

Debido a la configuración irregular del terreno, originalmente sólo la fase I y II y hasta recientemente la fase V, tienen acceso directo a la autopista Este-Oeste. Esto también tuvo que ver con el hecho que Roble no pudo adquirir de los dueños originales todas las parcelas que colindaban con la autopista, lo cual obligó a diversas adaptaciones en términos del trazo de redes de infraestructura y vías.

- Los usos del suelo

Altavista es un proyecto eminentemente habitacional, aunque dentro del mismo se combinan diversas actividades de acuerdo al detalle que se muestra a continuación.

**Tabla 4 Usos del suelo en Residencial Altavista**

USO DEL SUELO	SUPERFICIE (Ha)	% del total
Habitacional	117.0	48.0
Circulaciones	70.3	28.8
Equipamiento	18.5	07.6
Zona verde	17.5	07.1
Comercio	13.7	05.6
Servicios	7.0	02.9

Fuente: elaboración propia en base a Marín (2010)

En todo caso vale destacar que la proporción de usos públicos urbanos: equipamientos sociales (escuela, unidad de salud, iglesia, puesto policial), zonas verdes y otros servicios (mercado, infraestructuras) representa un total de 43 Ha es decir un 17.6% del total del proyecto y un estimado de 6.6 m<sup>2</sup> por habitante. No se contabilizan los espacios comerciales ya que se trata de un centro comercial privado, Unicentro Altavista, operado por Roble. Como se verá más adelante en la discusión de los impactos, esta carencia de espacios públicos, así como el carácter eminentemente habitacional del proyecto ha contribuido a la degradación de las condiciones de seguridad pública y es criticable desde una perspectiva más integral de “construcción de ciudad”.

- Morfología urbana

Altavista se organiza a lo largo de un eje principal interno noreste - suroeste, paralelo a la autopista que estructura una serie de bloques regulares contenidos por vías vehiculares secundarias ortogonales. Estos bloques se dividen a su vez en pasajes peatonales de tres metros de ancho que dan acceso a la mayor parte de las viviendas, las cuales se presentan bajo la forma de lotes rectangulares regulares alineados con casas entre medianeras. En las primeras dos fases esta organización se complementaba con estacionamiento y áreas verdes comunes localizados en la periferia. A mediados del desarrollo de la segunda fase esta disposición cambió para privilegiar áreas verdes fraccionadas que correspondieran con cada pasaje peatonal para facilitar el control social sobre el espacio público y atender la creciente demanda de seguridad de parte de los habitantes (Ver figura 5).

- Infraestructura y servicios urbanos

Altavista es un conjunto habitacional formal con servicios completos. Las vías vehiculares están pavimentadas y las peatonales encementadas, todas con sus respectivas obras de drenaje. El conjunto dispone en su totalidad de servicio de agua potable domiciliar por cañerías obtenido gracias al convenio firmado entre Roble y ANDA en 1994. Sin embargo, la calidad del servicio, como en la mayor parte del AMSS es bastante deficiente ya que el suministro sólo está disponible algunas horas por día. De acuerdo al Censo 2007 (DIGESTYC 2008) 48.6% de las familias residentes decían recibir agua potable menos de cuatro horas al día. Todas las viviendas cuentan con servicio de saneamiento que se recoge por medio de un sistema subterráneo de alcantarillas que se desembocan en una planta de tratamiento de aguas servidas exclusiva del proyecto exigida por la normativa urbana y el convenio con ANDA, la cual sin embargo nunca ha operado de forma completa por lo que el proyecto genera una importante contaminación por efluentes. Esta situación es aún más crítica en el caso de las aguas lluvias ya que la red completa

del proyecto desemboca al río Las Cañas, sin contar con las respectivas obras de mitigación de inundación.

De igual forma todas las viviendas cuentan desde un inicio con servicio de energía eléctrica, provisto por la compañía distribuidora privada. El transporte público se asegura por medio de tres rutas que conectan directamente Altavista con el centro de San Salvador, Soyapango y San Martín en recorridos regulares que duran entre 45´y 1h30´. Vale mencionar que para asegurar una conexión adecuada entre el proyecto y la autopista, Roble edificó para el MOP dos derivadores desde la autopista, incluyendo los respectivos carriles de desaceleración, de los cuales sólo uno está en uso actualmente. Finalmente, el servicio de recolección de basura es provisto por los gobiernos locales aunque con las complejidades inherentes al hecho que el proyecto está dividido entre tres municipalidades con los obvios conflictos de límites y coordinación entre los respectivos servicios.

- Tipologías de vivienda

El total de viviendas de Altavista se distribuye entre doce tipologías habitacionales o modelos de vivienda de acuerdo al siguiente detalle.

**Tabla 5 Tipologías de vivienda en Altavista**

TIPO	AREA DE LOTE (m2)	AREA DE CONSTRUCCIÓN (m2)	NIVELES	SISTEMA CONSTRUCTIVO
1, 1 plus, 2	50.0	27 – 36	1	Moldes
3, 5	75.0	37 – 39	1	Moldes
4	76.0	40.0	1	Moldes
6, 7, 8	77.0	28 – 44	1	Moldes
9	75.0	58.0	1	Moldes
10	90.0	42.0	2	Bloque
12	85.0	64.0	2	Bloque

Fuente: elaboración propia en base a Marín (2010)

El tipo dominante es el 1 que corresponde a tres cuartas partes del total de unidades (12,700 casas) que son las típicas casas organizadas alrededor de los pasajes peatonales. El resto de tipos se diferencian ya sea porque tienen frente a las vías vehiculares, tienen estacionamiento privado o poseen un retiro respecto a la calle o a una de las colindancias. El tipo más sofisticado y más caro es el 12, que únicamente se ha realizado en la fase V y que tiene dos niveles.

Las parcelas varían entre 50 m<sup>2</sup> para el tipo 1 (5.0 x 10.0 mts) y 90 m<sup>2</sup> de acuerdo a la norma urbanística metropolitana que hasta 2009 habilitaba un lote mínimo de 60 m<sup>2</sup> que se podía reducir hasta 50m<sup>2</sup> en el caso de la calificación de “Hábitat Popular”. Las casas tienen entre 27 m<sup>2</sup> (tipo 1) y 64 m<sup>2</sup> (tipo 12) de construcción, usualmente organizadas en tres ambientes, un área de sala-comedor-cocina y dos habitaciones independientes. Esto evidencia una estrategia de mezcla de tipos habitacionales que contribuye a la valorización de las unidades y a la captación de diferentes segmentos de mercado.

El sistema constructivo en las primeras ocho tipologías es en base a concreto moldeado, que permitía en su momento la construcción de hasta 54 casas por semana. El resto de tipologías se construyó en base a un sistema de mampostería de bloque de concreto reforzado.

- Las familias residentes

Aproximadamente dos terceras partes del proyecto Altavista constituyen uno de los segmentos censales del censo de 2007 (DIGESTYC 2008) por lo cual fue posible obtener información primaria acerca de las familias residentes en el proyecto en ese año. Destacan varias características socio económicas: se trata de familias cuyos ingresos provienen fundamentalmente de empleos en el sector privado (69% de la población económicamente activa), o que trabajan por cuenta propia (16%) y en menor medida empleados en el sector público (8%). Además 54% de la población son mujeres.

- Precios, financiamiento y tenencia

Cuando la fase I comenzó a comercializarse en 1995 la vivienda tipo 1 tenía un precio de \$6,900 que en 2011 había pasado a \$11,995. Ese mismo año la casa tipo 12, que tenía la mayor área de construcción y el mayor terreno, tenía un precio de \$34,000; lo cual en términos salvadoreños equivalía ese año a 58 y 164 salarios mínimos mensuales respectivamente.

La adquisición de 13,393 viviendas (78.8% del total) fue financiada por el estatal Fondo Social para la Vivienda (FSV) a tasas comerciales entre el 6% y el 9%. Como ya se dijo, al iniciarse la fase 1 el FSV financió directamente a Roble para la construcción de 687 viviendas (FSV 2010). La compra del resto de unidades ha sido financiado por las mismas familias o por instituciones privadas de crédito, particularmente bancos privados que a partir de 2001, después de la dolarización de la economía salvadoreña, pudieron ofrecer créditos hipotecarios a tasas similares o incluso inferiores a las del FSV.

Según los datos del censo 2007 (DIGESTYC 2008), 80% de las viviendas del segmento censal Altavista estaban ocupadas y el resto desocupadas. En ese momento Roble había vendido el 92% de todas las unidades construidas. 59% de las viviendas estaban siendo pagadas a plazos, ya sea al FSV o a la banca privada, 15% ya se habían terminado de pagar y 24% estaban alquiladas, lo cual evidenciaba el surgimiento de un mercado secundario.

- Estrategia de ventas y comercialización

La forma de venta y comercialización de las unidades es parte inherente del ciclo del proyecto. Para ello Roble empleaba una estrategia de promoción y venta adhoc para el mercado que buscaba atacar que comprende diversos elementos. Primero, la preparación del sitio de construcción para hacerlo atractivo, limpio y facilitar la visita de los potenciales clientes. Esto incluyó en las fases últimas continuar dándole mantenimiento a los espacios públicos, vías y equipamientos que teóricamente ya han sido donados a la municipalidad. Segundo, privilegiar la venta “en el lugar”, lo que obliga a que simultáneamente se prepare el terreno y se construyan las primeras unidades. Esto aprovecha el atractivo que tiene para los clientes el poder ver directamente su futura casa. Lo cual posteriormente facilita un efecto multiplicador entre los

potenciales compradores por medio de la promoción “voz a voz” lo que permite disminuir notablemente la inversión publicitaria en medios masivos, como prensa, radio y TV que en el caso de Altavista sólo fue necesaria hasta después de la crisis de 2009. Dicha manera de vender se complementa con la estrategia de “atención al cliente”, que ofreció un acompañamiento continuo a las familias durante la contratación y tramitación del crédito hipotecario. Para ello, la empresa negoció que sus ejecutivas de cuenta se instalaran en las diversas instituciones financieras, privadas y públicas, para asistir a las familias durante el proceso de gestión del crédito. En el período de mayor movimiento (1997-2003), Roble ofrecía a sus clientes que los créditos estarían escriturados en cinco días hábiles. Como se verá más adelante esta estrategia flexible, de relativo bajo perfil y centrada en el cliente es similar a la utilizada por ARGOZ, a pesar de las diferencias de los productos ofertados.

- La relación con las instituciones públicas

Como se ha señalado antes, para hacer realidad un proyecto de la magnitud de Altavista, Roble trató con un universo amplio de instituciones estatales, tales como OPAMSS, municipalidades, ANDA y FSV. Para ello, Roble optó por una estrategia de negociaciones bilaterales con cada institución lo que le permitió: i/ obtener la calificación de “Hábitat Popular” para el proyecto de parte de OPAMSS (1992) lo que garantizó el máximo aprovechamiento del suelo según la normativa; ii/ gestionar efectivamente con el MOP, la finalización de la autopista y la construcción de los derivadores y puentes que conectan Altavista con el resto de la ciudad; iii/ negociación con las municipalidades de Ilopango, Tonacatepeque y San Martín para reducir las cesiones de terreno a cambio de edificar los equipamientos como escuela, unidad de salud y puesto de policía, los cuales además redundaban en un mayor atractivo comercial para el proyecto; iv/ el convenio logrado con ANDA que habilitó 25,000 conexiones de servicio de agua potable en Altavista en condiciones monopólicas a favor de Roble; v/ acuerdo con el FSV para facilitar la atención de los demandantes de crédito y adquisición de los primeros bloques de vivienda en la fase 1. Todo esto llevó a la constitución de un Departamento de Gestión y Trámites dentro de la Gerencia de Construcción (Marín 2010). Al igual que para los aspectos tecnológicos constructivos esta capacidad de negociación fue producto de la experiencia acumulada en proyectos previos.

### Los proyectos de ARGOZ

Durante 2011 se desarrolló una investigación exploratoria de las características principales de las lotificaciones de ARGOZ (ubicación, tamaño del lote, dimensiones, precio y condiciones de pago, acceso a servicios básicos) en una muestra de 44 proyectos activos, según el detalle que se muestra a continuación.

**Tabla 6 Características típicas de las lotificaciones de ARGOZ SA (2011)**

	Área del lote (m2)	Precio total (\$)	Precio / m2 (\$)	Cuota mes (\$)	Cuotas	Prima (\$)
<b>Promedio</b>	193.86	3,760.41	19.72	31.27	127	59.40
<b>Mínimo</b>	100.00	1,230.00	06.15	12.00	120	0.00
<b>Máximo</b>	300.00	9,650.00	48.25	71.19	180	101.70

Fuente: elaboración propia en base a investigación (2011). El mínimo y máximo es en cada categoría.

A continuación se anotan otras características relevantes obtenidas a partir de la muestra de proyectos:

- a. En prácticamente todas las lotificaciones estudiadas se requiere el pago de una prima o cuota inicial más alta. Sin embargo esa prima nunca supera el 100% de la cuota mensual. Además en 31 proyectos (70% del total) se admite el pago de contado con derecho a un descuento que se negocia caso por caso.
- b. En 35 parcelaciones (80% del total) existe diversidad de lotes en términos de tamaño y de topografía (planos o con pendiente). Además, en la mitad de los proyectos se ofrecen lotes en parcelaciones vecinas lo cual resulta en una variedad suplementaria de parcelas.
- c. La mitad de las subdivisiones tiene acceso directo a una calle principal pavimentada y en 29 de ellas (66% del total) se asegura contar con servicio de transporte público permanente.
- d. Sólo una cuarta parte de los proyectos de la muestra cuenta con servicio de energía eléctrica, el resto se promueve como “en trámite de conexión”. Nueve de las lotificaciones estudiadas (20.5% del total) cuenta con servicio de agua potable por medio de cantareras o fuentes comunes.
- e. Según los datos de la empresa únicamente cuatro de las subdivisiones analizadas están completamente legalizadas (9%); nueve están en trámite de tipo registral (20.5%) y el resto están en proceso de tramitación urbanística y registral.
- f. En todos los proyectos analizados para acceder a un lote se requiere que los clientes presenten sus documentos de identidad (identificación personal y tributaria) y llenen una ficha; en 14 lotificaciones (32%) es necesario además presentar referencias comerciales o crediticias.

En todo caso vale subrayar la oferta amplia de opciones de proyectos, ubicaciones y lotes con que cuenta ARGOZ y por lo tanto el universo diverso de clientes al que puede atender.

- El papel de ARGOZ S.A.

ARGOZ juega un papel de intermediario entre el propietario original de un bien (tierra) y su usuario final (las familias), por ello se estudió el quehacer de la empresa en su contexto de relaciones (ver figura 6). Sólo en casos excepcionales ARGOZ también juega el rol de propietario del suelo, a diferencia de lo que hizo Roble en el caso de Altavista.

#### *La relación con los terratenientes o “socios”*

De acuerdo a ejecutivos de la empresa (2010), los dueños originales de los inmuebles, “los socios” de ARGOZ, son usualmente medianos propietarios interesados en fraccionar sus propiedades rurales. Esto se debe a que dichos propietarios no se dedican a la agricultura, y buscan que su propiedad les genere una renta “no agrícola”. Además, saben que en el país existe una amplia demanda de lotes rústicos y que éste puede ser un negocio seguro si es manejado por un “especialista”. También puede tratarse de propietarios ausentes que prefieren que un tercero se “haga cargo” de la propiedad a tener que vigilarla o controlarla directamente.

La relación entre ARGOZ y el terrateniente es un socio, pactado en un contrato de servicios para realizar de forma conjunta el negocio de fraccionamiento y alquiler con promesa de venta. El propietario entrega a ARGOZ la administración del inmueble para que éste sea subdividido en lotes y estos sean comercializados a terceros. Además, el terrateniente se obliga a entregar las escrituras de propiedad a los clientes cuando estos finalicen de pagar sus cuotas. Por su parte ARGOZ se compromete a elaborar el proyecto técnico de la lotificación, subdividir la propiedad, realizar los trámites con instituciones públicas, comercializar los lotes de acuerdo a precios y plazos pactados entre el socio y la empresa, mantener informado al propietario sobre la comercialización y transferirle mensualmente “su parte”. Usualmente los contratos prevén un arreglo 60/40, a favor del propietario, o incluso 50/50, es decir que los ingresos de la operación se reparten por partes iguales entre los socios (terrateniente y ARGOZ). Esto significa que el arreglo típico valora el “know how” de la intermediación prácticamente en igualdad de condiciones que la tierra.

#### *La relación con los clientes o “lote habientes”*

Los clientes de ARGOZ son familias con ingresos mensuales menores a tres salarios mínimos de 2008 (\$600). Esto incluye los tres primeros quintiles de ingresos del país (DIGESTYC 2008). Es decir que 60% de los hogares formarían la demanda potencial de la empresa (unas 900,000 familias). En ese sentido es en el tercer quintil de ingresos que puede existir un traslape de los clientes de ARGOZ y Roble. Sin embargo, ninguno de los ejecutivos de las empresas identificó a la otra como su competencia.

Según ejecutivos y funcionarios entrevistados (2010), las lotificaciones son para los sectores populares la mejor manera de poder tener la posibilidad de “vivir en casa propia” de forma “segura” en oposición a los alquileres y a las invasiones, además que las condiciones de calificación para adquirir los inmuebles son mínimas. Únicamente se requiere que el arrendatario presente sus documentos de identidad personal y tributaria y complete un formulario y que luego cancele la cuota inicial o prima. Existe una amplia variedad de “oferta de lotes” dentro de la

misma empresa, con múltiples ubicaciones y precios como puede verse en la tabla 5. Finalmente, hay una seguridad relativa en el trato con una empresa formal, con presencia en todo el país.

La empresa y los clientes se vinculan mediante un “arrendamiento con promesa de venta”, que es una figura comercial, reconocida por el Código de Comercio salvadoreño. ARGOZ y algunos autores (Tardanico 2008; Cerritos 1996) insisten en que la falta de “título de propiedad” del inmueble al inicio de la operación no es el problema más crítico para los habitantes ya que su ausencia es compensada por la “tenencia de hecho” (la posesión) garantizada por la ocupación del inmueble, la intervención a posteriori de las instituciones públicas en la introducción de servicios, el desarrollo de redes sociales y la falta de opciones competitivas que de todas formas ofrezcan posesión y propiedad. Dicha tenencia asegurada mientras se pague el alquiler garantizaría una estabilidad que no ofrecen otras alternativas existentes en el mercado salvadoreño.

En efecto, la promesa de venta obliga a la empresa a garantizar al arrendatario la ocupación segura y permanente de un lote dentro de un proyecto específico y colaborar en el futuro traspaso de la propiedad al arrendatario. ARGOZ ofrece además apoyar en la introducción progresiva de los servicios básicos y proporcionar otros servicios complementarios. De su lado el lote habiente se compromete al pago puntual de las cuotas mensuales, que varían entre \$12 y \$72, aunque la mayoría paga entre \$30 y \$35. En muchos casos existe además una “prima” que consiste usualmente en una cuota especial inicial que varía entre un 50% y un 100% adicional de la cuota típica. El arrendatario también debe definir el titular del arrendamiento y sus beneficiarios. Además, el arrendatario o su familia se comprometen a advertir con anticipación a la lotificadora en caso de posibilidad de mora y a colaborar en la introducción de los servicios básicos. Se establecen penalidades en caso de mora: intereses extraordinarios por retraso, cesión de las cuotas pagadas en caso de insolvencia y la desocupación del inmueble. Sin embargo, es generalizada la percepción que la mora es mínima: nunca mayor al 4%, por lo tanto comparable con la mora hipotecaria de la banca comercial y seis veces menor a la del FSV (UCA 2011). Lo anterior confirma el carácter formal y de largo plazo de la relación comercial y la posibilidad de diversas formas de trabajo conjunto entre el intermediario y las familias.

La empresa pone a disposición del cliente otros productos financieros como un seguro de deuda disponible después del segundo año para cubrir el fallecimiento del titular. También se ofrecen dos tipos de micro créditos, uno para mejoramiento o construcción de vivienda dentro del lote arrendado y otro para actividades productivas, los cuales varían entre \$50 y \$500. Para ambos créditos se aplica una tasa de interés comercial tipo micro financiera (30-35% anual) y su plazo es por el tiempo de vigencia de la promesa de venta, manteniendo el terreno, o la “tenencia” del mismo, como garantía de la operación. Por último, ARGOZ ofrece un crédito para mejora de infraestructura colectiva dentro de la lotificación, recuperando el monto entre el conjunto de lote habientes que habitan o arriendan los lotes beneficiados. En todo caso es posible trazar un paralelo entre esta forma de proceder de ARGOZ y la lógica de “atención al cliente” que ha implementado Roble una vez ha vendido sus casas. La comercialización, al igual que en el caso de Roble, se hace fundamentalmente en el sitio y a través de la promoción “voz a voz”, eventualmente se contratan vendedores y se colocan rótulos muy visibles para atraer a los potenciales clientes. En dichos rótulos suele anunciarse como un valor agregado el expediente urbanístico del proyecto.

Es interesante hacer la comparación entre los proyectos más caros de ARGOZ en la muestra estudiada con la casa tipo 1 de Altavista que cuenta con financiamiento del FSV, según se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 7 Comparación entre proyectos ARGOZ y Grupo Roble (2011)**

	<b>Precio total (\$)</b>	<b>Número de cuotas</b>	<b>Cuota mes (\$)</b>	<b>Prima (\$)</b>	<b>Terreno (m2)</b>	<b>Precio m2 (\$)</b>
<b>Altavista casa tipo 1</b>	11,995.00	300	80.00	599.75	50.00	239.90*
<b>El Trebol 1</b>	9,680.00	120	71.19	80.00	200.00	48.40
<b>El Trebol 2</b>	7,930.40	121	64.70	101.70	200.00	39.65
<b>El Salto</b>	5,445.00	120	45.00	45.00	200.00	27.22

\* incluye construcción de 27 m2 / según política de financiamiento de FSV (2012) tasa 6%.

Fuente: elaboración propia en base a Marín (2010) y datos ARGOZ (2011), FSV (2012)

Los productos presentan notables diferencias; por un lado Roble ofrece viviendas terminadas con dos habitaciones, sanitario y espacio social y por otro los dos proyectos más caros de ARGOZ ofrecen lotes sin servicios domiciliarios, aunque entre los ejemplos citados, El Salto si cuenta con energía y agua potable.

El lote más caro de ARGOZ es 20% más barato que la casa más barata de Roble, aunque está a una distancia comparable respecto al centro de San Salvador (ver figura 5), mientras que el tercer proyecto más caro cuesta solamente la mitad aunque está bastante más lejos, inmediato a la cuarta ciudad del país. Por otro lado las tres lotificaciones ofrecen a las familias cuatro veces más tierra, sin urbanizar pero con mayor “libertad urbanística” (Smolka & Fernandes 2004), que la vivienda mínima en Altavista. Según su estudio sobre el mercado inmobiliario del AMSS, OPAMSS (2011) estimaba que el costo de construcción de dicha vivienda no sería nunca superior a \$241/m2, es decir que la casa tipo 1 tendría un costo máximo de \$6,500.00. Esto significa que el lote urbanizado de 50m2, incluyendo la ganancia de Roble, tendría un valor de \$5,488.00 es decir \$109.76/m2, 126% más alto que el lote más caro de ARGOZ sin urbanizar.

#### *La relación con las instituciones públicas*

La interacción de ARGOZ con instancias del Estado se da en tres ámbitos: urbanístico, registral y comercial. A nivel urbanístico y de planificación territorial, la relación más frecuente es con el VMVDU para trámites y permisos, con las municipalidades para permisos e introducción de infraestructura y con el MARN para permisos ambientales. Son frecuentes los vacíos, falta de coordinación y hasta contradicciones entre cada una de estas instancias, lo cual a criterio de la empresa es uno de los principales obstáculos de su quehacer (UCA 2006; 2011). A nivel del registro y legalización de los inmuebles, la relación directa se da con el Centro Nacional de Registros (CNR), siendo las mayores dificultades las asociadas a los antecedentes jurídicos de los inmuebles, que en principio son responsabilidad del propietario original y al volumen de

proyectos y lotes que ARGOZ busca inscribir. A nivel comercial, es hasta recientemente (2005) que la Defensoría del Consumidor (DC) ha intervenido, sobre todo para evitar abusos a los consumidores y atender sus demandas por incumplimiento de contratos. Como se ha visto antes, a nueva ley de lotificaciones busca crear un marco para garantizar la intervención coordinada de las instituciones clave: VMVDU, MARN, CNR y DC, tanto para tratar los proyectos ya realizados como para futuras lotificaciones, aunque su impacto en el mercado aún no se puede valorar.

### *La relación con otras empresas privadas.*

ARGOZ se relaciona con otras empresas privadas en dos planos. Primero, relaciones comerciales con los proveedores privados de servicios básicos (energía, comunicaciones, agua) que eventualmente equipan las lotificaciones. Estos proveedores buscan introducir sus servicios en el corto plazo para ganar clientes, toda vez el proyecto no esté alejado de las redes existentes. ARGOZ estimula este proceso para ganar sentido de “formalidad”. Probablemente la diferencia más grande con el caso de Roble es el servicio de agua, ya que en los proyectos de ARGOZ se presume desde un inicio que éste será proporcionado por camiones o pipas “privadas”, mientras que en Altavista se suponía debía ser proporcionado por la empresa estatal del agua (ANDA), la cual como se dijo antes tiene un servicio muy deficiente.

Un segundo plano de relación se da con las empresas lotificadoras que compiten con ARGOZ. La competencia se da cuando hay varios proyectos en ubicaciones próximas ya que éstos se disputan los mismos clientes, además en los últimos veinte años han surgido empresas lotificadoras especializadas en determinadas áreas geográficas. De hecho se ha observado una cierta saturación del mercado (Alvarado 2004) por sobre oferta de lotes, la cual ha contribuido a mantener estables los precios por m<sup>2</sup> como se observó en la tabla 2. Por otro lado, a criterio de la empresa (2010) la competencia los ha afectado porque la actividad de lotificación ha perdido legitimidad social y es cuestionada por las “malas prácticas” de los competidores.

### **Similitudes y diferencias**

El estudio de los casos de Grupo Roble por medio del proyecto “Residencial Altavista” y de Corporación ARGOZ SA permite identificar notables similitudes y diferencias entre ambas experiencias pero que en su conjunto contribuyen a ilustrar la dinámica del sector privado proveedor de vivienda y suelo en El Salvador y los hacen notables en el contexto latinoamericano.

La primera gran diferencia radica en el tipo de actividad inmobiliaria a la que se dedican ambas empresas. Por un lado Grupo Roble es un desarrollador inmobiliario diverso, que atiende múltiples mercados habitacionales, incluyendo la urbanización de terrenos y construcción de casas terminadas, además de proyectos comerciales y hoteleros; mientras que ARGOZ está más especializada en la subdivisión de inmuebles rústicos y en todo caso se ha diversificado hacia otras actividades financieras (seguros, microcrédito) siempre orientado a los lote habientes de sus lotificaciones. Lo anterior devela la naturaleza de Corporación ARGOZ como intermediaria de suelo y capital y la de Grupo Roble como un más clásico propietario de suelo y productor de vivienda.

A pesar de la diferencia en el giro específico de su actividad inmobiliaria ambas prácticas tienen varios elementos en común que han ido evidenciándose a lo largo del estudio. Primero, su gran escala de actividades y tener un peso dominante en la producción de vivienda (Roble) y suelo (ARGOZ) en El Salvador. A lo largo de su historia ambas empresas han sido responsables de producir u originar aproximadamente una quinta parte del parque habitacional del país. Dicha escala de operaciones ofrece matices particulares en cada situación. En el caso de Roble, las economías de escala asociadas con el tamaño del proyecto permitieron distribuir los costos de urbanización a su cargo, como la introducción de servicios básicos, los movimientos de tierra o las obras viales entre un gran número de unidades. Esto también permitió obtener condiciones más ventajosas de parte de proveedores de materiales y de financiadores. En el caso de ARGOZ es la gran escala de operaciones la que permite minimizar el riesgo y el costo operativo de trabajar con una cartera de miles de clientes a la que se le ofrecen diversos servicios. Ello hace posible que los proyectos sean accesibles a la mitad más pobre de la población sin necesidad de complejizar los requisitos de entrada para los lotes habientes. Es este carácter masivo y abierto de las operaciones de lotificación, lo que resulta en un diferenciador clave respecto a los tradicionales loteos piratas individuales abundantemente comentados en la literatura latinoamericana.

Por otra parte, las prácticas de las dos empresas están sujetas a un marco normativo común y un mismo aparataje institucional, que tiende a quedarse corto a la hora de regular o planificar desarrollos inmobiliarios de naturalezas tan diversas como los promovidos por Roble y ARGOZ SA. No es si no hasta 2012, con la aprobación de la LL, que se ha creado un marco específico para tratar con las lotificaciones, reconociendo las relaciones diferenciadas entre propietario del suelo, administrador parcelario y familias lote habientes. Sin embargo, Roble ha desarrollado una mayor capacidad para negociar y obtener importantes concesiones de parte de diversas instituciones públicas tanto en la dimensión urbanística, como de los servicios e incluso del financiamiento. Aunque en todo caso es evidente que el Estado ha jugado, al menos de forma implícita, un importante papel para facilitar ambas prácticas empresariales por medio de: la reducción de estándares urbanísticos, su adaptación a las prácticas de las empresas, facilitando los procesos de obtención del crédito y con la introducción a posteriori de servicios básicos.

Roble y ARGOZ también comparten una relativamente exitosa forma de acercar su oferta, de urbanizaciones o lotificaciones, a la demanda de las familias usuarias. Esto por medio de cinco estrategias que privilegian: i/ el contacto directo entre la empresa, el cliente y el producto (ver las casas o los lotes en el sitio); ii/ la promoción de “voz a voz”; iii/ la reducción o facilitación de los requisitos para acceder al producto; iv/ el acompañamiento o “atención al cliente” más allá del momento de compra o contratación que permite establecer una relación comercial de “largo plazo” y v/ la oferta de una diversidad de opciones y productos inmobiliarios para adaptarse a la demanda. Esto indica una serie de puntos comunes fundamentales para la realización de operaciones inmobiliarias de gran envergadura orientadas a atender a sectores de menores recursos. Ello a pesar que la población atendida por Roble se concentra en los quintiles 3 y 4 y la de ARGOZ en los quintiles 1, 2 y 3.

Otro punto en común de ambos casos es la importancia de la acumulación de experiencias empresariales, o de la construcción de un “know how” propio, que desemboca en la constitución de modelos de negocio innovadores en su rubro. En ambos casos se trata de prácticas que han

alcanzado su mayor productividad, veinte años después de haber iniciado la práctica empresarial lo que pone el acento sobre la importancia de la variable tiempo en las intervenciones masivas del sector vivienda.

Finalmente, hay que anotar una diferencia adicional en la relación que ambas prácticas empresariales e inmobiliarias han establecido con el suelo. Por un lado Roble ha desarrollado una estrategia más orientada hacia la adquisición temprana de suelo rústico que terminan configurándose como un banco de suelo privado, hasta llegar a la venta de las unidades habitacionales. Con ello los proyectos van acumulando plusvalías a través de la obtención de permisos y la construcción de infraestructura pública o privada. Mientras que ARGOZ ha implementado un modelo que no requiere la propiedad de la tierra si no un importante esfuerzo de intermediación entre los terratenientes “asociados”, que facilitan el suelo y una enorme masa de lotehabientes que originan un flujo permanente de capital.

### **Valoración de los impactos**

En esta sección se intentará hacer una valoración de las fortalezas (los pros) y las debilidades (los contras) de la provisión privada de vivienda accesible y suelo en El Salvador, ilustrada en los casos de Grupo Roble por medio de Altavista y Corporación ARGOZ a través de sus proyectos de lotificación de inmuebles. Como no se trata de programas o proyectos de una política pública específica si no que de la acción de empresas privadas en el marco de determinadas condiciones políticas, económicas y normativas, no se cuenta con documentos más formales de evaluación de las experiencias. Para compensar dicho vacío se tomará como referencia alguna de la literatura latinoamericana relacionada con los casos, lo cual además servirá para exponer algunas consideraciones teóricas que permitirán introducir las reflexiones acerca de la replicabilidad de las experiencias en la escala latinoamericana.

### **Las debilidades del modelo de producción de vivienda masiva**

La crítica de los modelos de producción privada masiva de vivienda social terminada puede organizarse en cuatro dimensiones: urbanística-arquitectónica, social, cultural y de “derechos”.

#### La crítica arquitectónica urbanística

Se trata de de una argumentación igualmente válida para los conjuntos habitacionales promovidos por el sector privado o público directamente relacionada con la calidad espacial y de diseño de las viviendas y conjuntos urbanos. Ello es parte de un cuestionamiento más generalizado al urbanismo moderno, vigente desde finales de los años sesenta, (Jacobs 1968) por haber promovido la zonificación funcional de la ciudad y favorecer los desarrollos habitacionales periféricos. Ello tiene que ver con una aproximación más cualitativa que cuantitativa al problema de la vivienda social. En América Latina, desde 2004 Rodríguez & Sugranyes indicaban que en el caso de Chile el éxito del modelo de producción masiva de vivienda debía matizarse por sus impactos negativos en términos de “segregación, fragmentación, inseguridad y hacinamiento” que aquejan a los “con techo”. Estos señalamientos pueden aplicarse con bastante validez al caso de Altavista ya que el aparente éxito de lograr construir, comercializar y financiar, con una ganancia, un conjunto de 17,000 viviendas termina convirtiéndose en un problema permanente

de la calidad de vida de 65,000 habitantes, apartados en la periferia de la ciudad. En México la situación se ha constatado de igual forma en amplios conjuntos habitacionales desarrollados por privados (Grupo GEA) que están desocupados. Ello también está asociado al permanente cabildeo de los operadores privados por reducir los estándares urbanísticos y constructivos, lo cual efectivamente sucedió en El Salvador a partir de 1990. Quiere decir que no sólo se trata de producir una gran cantidad de viviendas, si no de que estas posean diversas cualidades que las hagan “adecuadas”, por ejemplo: calidad constructiva, posibilidad de crecimiento, diseños arquitectónicos y urbanos atractivos y sobre todo una adecuada localización respecto a la ciudad.

### La crítica social

Una segunda línea crítica es la que asumen autores como Ducci (1997) quien llama la atención sobre los efectos perversos de este tipo de proyectos habitacionales “masivos” en términos de exclusión, debilitamiento del capital social y de los valores de “vida familiar y solidaridad”. Entre otros elementos también se alude a “destrucción de lazos familiares” producto del desarraigo de los nuevos habitantes y por lo tanto el debilitamiento generalizado de las redes sociales. Ello también ha sido observado en el caso de los grandes conjuntos habitacionales chilenos y es actualmente objeto de diversas intervenciones desde la política pública (Rodríguez 2004). La homogeneidad de las familias que habitan Altavista: familias nucleares, con ingresos fijos obtenidos en el sector privado, concentradas en un espacio periférico de la ciudad, calza precisamente en esta argumentación.

### La crítica antropológica y cultural

Se pueden anotar al menos dos ejes críticos de los proyectos de vivienda masiva en la literatura. El primero está referido a la contradicción entre la lógica de la vivienda “mínima terminada” en relación a los procesos socio demográficos de los hogares. Como dice Ortiz (2007) “el concepto de vivienda terminada lleva de frente al de vivienda mínima (...) que condena a las familias a vivir en pocos m<sup>2</sup> toda su vida” independientemente del ciclo de vida de los hogares. Esto en contraste con la visión de la vivienda como un proceso. Las dificultades para ampliar viviendas o la precariedad de esas ampliaciones en Altavista sería la evidencia de estas contradicciones. El segundo eje crítico está relacionado con la problemática de la seguridad ciudadana. Diversos autores (Ducci 1997; Rodríguez 2004; Baires et al. 2006; Carrión 2009) insisten en el impacto negativo de los proyectos de vivienda masiva en estos temas, vinculado a la debilidad del tejido social. La situación de Altavista en ese aspecto es dramática. Desde 2007 el sector aparece a la cabeza de los barrios y colonias más violentos del AMSS con promedios entre 8 y 15 asesinatos por año (IML 2010; Ferrufino 2011). Por ello, desde 2009 el Research Triangle Institute (RTI 2012) en colaboración con FUNDASAL han iniciado un proyecto de mejoramiento, equipamiento, mantenimiento y animación de los espacios públicos de Altavista, particularmente en la fase I y II (RTI 2012). Ello no deja de ser paradójico ya que se trata de los mismos espacios que una vez fueron construidos y mantenidos por Roble para facilitar la comercialización del proyecto y que luego fueron traspasados a la municipalidad y que al cabo de unos años han debido ser intervenidos nuevamente por un agente externo. En todo caso, esto debería llamar la atención sobre la necesidad que conjuntos habitacionales de la magnitud de Altavista, requieren además de la debida intervención urbanística, de una intervención social y comunitaria.

## La crítica desde “el derecho a la vivienda”

Finalmente, un cuarto elemento de crítica es más de carácter conceptual y proviene de la lógica de la vivienda como un “derecho”, acompañado del “derecho a la ciudad” (Sepúlveda 2006; Ortiz 2007; CCS 2012) que se contraponen a la visión de la vivienda como una “mercancía”, es decir un bien transable en el mercado. En ese sentido, la venta y adquisición de viviendas terminadas por parte de las familias en un proyecto como Altavista representa la culminación de una aproximación errónea al problema de la vivienda, que antepone la racionalidad del dinero, la reproducción del capital, la relación mercantil y la propiedad privada individual al derecho de las familias a ubicarse dentro de la ciudad y ejercer desde ahí otros de sus derechos intrínsecos. Como plantea Cattaneo (2011), conjuntos habitacionales como Altavista serían la expresión física de la correspondencia entre una “nueva fase de modernización capitalista y un nuevo modelo de ciudad”. Ello representaría el límite insalvable para la replicabilidad del modelo ya que siempre habrá miles (o millones) de familias que no podrán acceder a una vivienda adecuada, con propiedad individual y un crédito hipotecario, como se promueve en este tipo de operación. De hecho, las familias con ingresos menores a \$400 / mensuales no han tenido acceso a Altavista, es decir un 40% de la población total de El Salvador.

En resumen se critica: la pobre calidad de las viviendas y del entorno urbanístico, la debilidad de los tejidos sociales dentro de los nuevos asentamientos, asociados a la perpetuación de las condiciones de exclusión, segregación social y violencia y finalmente la visión puramente mercantilista de la vivienda.

## **La crítica de los procesos de lotificación**

Hay abundante discusión teórica y empírica acerca de la irracionalidad económica de las prácticas de subdivisión de suelo no servido en América Latina, los cuales pueden a su vez organizarse en cuatro grandes líneas: económica, territorial ambiental, jurídica patrimonial y de derechos.

## La crítica económica

En esta aproximación se insiste en los excesivos costos económicos de los prolongados procesos de consolidación o regularización de las lotificaciones, los cuales además deben ser asumidos para el conjunto de la sociedad. Ello sería producto de la fragmentación espacial, de la elevada inversión por la introducción tardía de infraestructura, la degradación ambiental provocada por los asentamientos y por el tiempo requerido para alcanzar una efectiva regularización o integración urbana (Fernandes 2008). En ese sentido la crítica esencial sería que este modelo perpetua los patrones de exclusión, ofreciendo soluciones “no ideales” a los habitantes cuyas consecuencias deben ser asumidas en el largo plazo por la sociedad en su conjunto, mientras que en el corto plazo los loteadores obtienen importantes ganancias. En esencia se trataría de una injusta e irracional distribución de cargas y beneficios entre los intermediarios, los terratenientes, las familias y la sociedad.

### La crítica desde la planificación territorial

La argumentación económica lleva implícita una segunda línea de crítica, más vinculada a las debilidades del patrón de asentamiento generado por las lotificaciones en el territorio. En El Salvador se han asumido estas críticas tras treinta años de auge de esta actividad inmobiliaria. Así lo establece el preámbulo de la Ley de Lotificaciones (2012): “la comercialización de lotes (...) ha afectado el ordenamiento y desarrollo territorial en el ámbito nacional”. Con mayor contundencia las criticaba el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT 2004) sentenciaba respecto a las lotificaciones “los problemas de calidad y de sostenibilidad habitacional son muy grandes y enormes los costos que se externalizan y difieren a futuro” y agregaba “las lotificadoras se orientan estratégicamente a obtener el máximo beneficio de las inversiones públicas en carreteras en detrimento de su funcionalidad y del capital territorial asociado a ellas, generando un sistema nacional de nuevos asentamientos igualmente antifuncional”. Quiere decir que el libre mercado de loteamientos es un problema en el país no sólo porque somete a sus habitantes a precarias condiciones de habitabilidad pero además porque impone graves disfuncionalidades al territorio. Ello en el fondo vuelve a plantear el problema de la localización como factor clave para la producción sostenible de vivienda social en el territorio y en definitiva para la “construcción de ciudad”. Ahí radicaría la principal debilidad de la normativa salvadoreña que legitimó la “urbanización progresiva”, ya que esa progresividad no es alcanzable en términos territoriales y de localización.

### La crítica jurídica y patrimonial

Un tercer argumento crítico de los procesos de lotificación tiene que ver con la irregularidad jurídica de la tenencia de los lotes por la falta de títulos formales de propiedad. Ello está asociado al clásico argumento de De Soto (2001) acerca de la importancia de los títulos de propiedad como manera de integrar a los pobres a los circuitos de capital y de las graves consecuencias asociadas a la persistencia del “capital muerto” en los asentamientos populares. El mismo ILD (2008) de de Soto aportó esta argumentación en El Salvador insistiendo en que si bien las “lotizaciones” permiten a las familias un cierto nivel de uso económico de la propiedad plantean restricciones para poder ser hipotecadas y arrendadas con seguridad jurídica, reduciendo además los precios de la tierra, todo por la ausencia de títulos. La LL (2012) retoma también este razonamiento en sus considerandos iniciales al plantear que “es necesario superar las irregularidades de las referidas lotificaciones, que al no estar debidamente legalizadas impiden que las familias (...) obtengan con prontitud y certeza los títulos de propiedad correspondientes”. Es decir, las lotificaciones son un problema porque en su adjudicación no se otorgan títulos individuales de propiedad. Aunque esto en todo caso no alude a la posibilidad de formas alternativas para asegurar la tenencia de vivienda e ignora, o minimiza, los flujos financieros que estas operaciones generan.

### La crítica desde “el derecho a la vivienda”

Una cuarta línea crítica de los procesos de lotificación a cargo de operadores privados proviene de los promotores de los procesos sociales de construcción del hábitat (CCS 2012) desde el paradigma de la vivienda como un derecho. Al igual que en el caso de la producción masiva de vivienda, la crítica se fundamenta en el hecho que las lotificaciones son operaciones capitalistas

que generan importantes ganancias para intermediarios privados a costa de la calidad de vida de las familias y de la sociedad en general. En este caso no es tanto un problema de exclusión de importantes segmentos de la población como de la apropiación privada de importantes plusvalías originadas en la parcelación de inmuebles para atender una demanda social (Ortiz 2007). Clichevsky (2003) recuerda que estos intermediarios cuentan con importantes conexiones políticas, utilizan testaferros y adquieren más una naturaleza de “traficantes”, asociados a procesos más “clientelares” de manipulación de la población. Lo cual pone sobre la discusión un dilema ético en cuanto a la compatibilidad del ejercicio de un derecho social y la operación de agentes privados que se lucran con el mismo.

En síntesis las prácticas masivas de lotificación enfrentan al menos cuatro grandes críticas: la ausencia de una real respuesta a la demanda de vivienda; las disfuncionalidades territoriales, ambientales y los costos sociales; la falta de títulos y la generación de ganancias privadas extraordinarias en detrimento de los habitantes y de la sociedad en general.

### **Las fortalezas del modelo de provisión privada de vivienda accesible**

Por medio del estudio de caso se han ido identificando diversas fortalezas del modelo aplicado por Grupo Roble, particularmente en el caso de Altavista, para la producción exitosa de un proyecto de vivienda masiva de “interés social”. Interesa resaltar tres elementos que anuncian posibles lecciones aprendidas y horizontes de réplica de la experiencia.

La urbanización, construcción y colocación casi completa por medio de créditos hipotecarios de un proyecto de 17,000 viviendas por un desarrollador privado resalta de entrada una importante fortaleza: que es el involucramiento directo del sector empresarial en el mercado de la vivienda social a través de la provisión de una vivienda mínima de una calidad constructiva aceptable, disponibilidad completa de servicios básicos y equipamientos. Como se explicó en los antecedentes esto fue la culminación de un proceso que inició hace más de 30 años amparado por ciertos estímulos estatales y estrategias de facilitación del quehacer empresarial que reflejan la concreción de un objetivo frecuentemente expuesto por las instituciones multilaterales que abogan por una mayor participación de la iniciativa privada en los temas de vivienda como el BID (2007) o la Asamblea General de las Naciones Unidas (2001). También es usual la argumentación (Jha 2007; Ortiz 2007) que en la región los grandes desarrolladores “no muestran interés en los pequeños márgenes de ganancia que dejan las vivienda populares” y sin embargo, en este caso es el mayor desarrollador habitacional del país el que ha ejecutado Altavista. Adicionalmente, se señala que los grandes desarrolladores inmobiliarios no tienen la capacidad o el interés de tratar con una multitud de clientes de reducida capacidad económica, lo cual también queda en entredicho en el caso analizado, ya que como se señaló antes Grupo Roble de hecho desarrolló una novedosa estrategia de comercialización en el sitio y de atención cliente que le permitió por un lado reducir los costos de publicidad en medios y por otro facilitar apoyo a las familias en la gestión del respectivo crédito hipotecario. En ese sentido parece que un logro clave de toda la experiencia ha sido la efectiva vinculación entre oferta y demanda de vivienda, oferta representada además en este caso por uno de los grupos empresariales más significativos de América Central.

Una segunda fortaleza del modelo implementado por Grupo Roble en Altavista es el efectivo aprovechamiento del sistema de financiamiento de la demanda representado por el FSV, el cual financió por medio de créditos hipotecarios con tasas comerciales no subsidiadas aproximadamente tres cuartas partes de las unidades. Esto es relevante en tanto cuestiona frecuentes argumentaciones en torno a los principales obstáculos del financiamiento de la vivienda en América Latina, relacionados con los riesgos excesivos asociados a la inestabilidad macroeconómica y con la dificultad para manejar el largo plazo (BID 2007). La estabilidad de la economía salvadoreña, la relación desarrollador-familias-financiado y la estrategia de largo plazo del proyecto parecen haber sido claves para superar estas limitaciones que en el fondo son plenamente compatibles con las estrategias de “facilitación” del mercado (BID 2007). Hay que insistir que esto se ha dado sin contar con el volumen de subsidios a la demanda del modelo chileno (Ducci 1997) o sin la intervención del Estado en la urbanización de suelo que posteriormente es entregado a los privados, como hace el INFONAVIT en México o como en el proyecto Mucho Lote I y II en Guayaquil, Ecuador. Sin embargo, queda por verse la efectiva sostenibilidad del FSV, el cual enfrenta un nivel de mora importante (Marín 2010).

Una tercera valoración positiva del modelo de provisión de vivienda masiva de Roble tiene que ver con la construcción de nuevas capacidades que han introducido elementos innovadores en la actividad empresarial y se han convertido en un “saber hacer” propio. Esto incluye: la atención al cliente, que se explicó más arriba; la gestión de largo plazo y el dominio técnico del proyecto. El proyecto Altavista se desarrolló a lo largo de 25 años entre el momento de la primera adquisición de suelo (1985) hasta la venta del último tramo del banco de suelo sin urbanizar a FONAVIPO (2010). Por su parte las capacidades técnicas de la empresa le permitieron alcanzar un pico de rendimiento de 54 viviendas por semana (Marín 2010). Dicha productividad fue factible por al menos tres factores: i/ el dominio técnico del sistema constructivo de la mayoría de viviendas: moldeado de concreto, que ya había sido empleado por Roble previamente; ii/ la integración de la operación de venta y construcción, que mantenían una estrecha comunicación para favorecer un manejo más eficiente de los sistemas de reserva de unidades, suministro de materiales y construcción reduciendo así la incertidumbre alrededor del proyecto; iii/ la economías de escala asociadas con el tamaño del proyecto. Se insiste en valorar estos elementos como positivos en tanto introducen innovación en el quehacer empresarial ya que vinculan conocimientos y experiencias previas y relaciones con otros actores dentro del contexto (Cummings 2007; Roberts et al. 2010).

### **Las virtudes de los procesos de lotificación**

A pesar de sus evidentes debilidades, los procesos masivos de subdivisión de inmuebles rústicos presentan elementos positivos notables en el contexto de discusión de instrumentos de intervención urbana en la región.

Primero, los procesos de lotificación según el modelo de Corporación ARGOZ son masivos y permiten el acceso a suelo, en general no servido, de una proporción considerable de la población más pobre. Ello ha sido reconocido en El Salvador por investigadores como Alvarado (2004) y Cerritos (1996) quien claramente señalaba que el lotificador “pone a disposición de los estratos más pobres un financiamiento a mediano plazo (...) que ningún otro actor ha puesto a su disposición en tal cantidad y con tal eficacia”. Lo mismo reconoce la LL (2012), aunque con un

matiz patrimonial, al anunciar “que representan una oportunidad real de acceso al derecho de propiedad sobre inmuebles a favor de las familias salvadoreñas (...) y llegar a ser propietarias de una vivienda”. En la escala latinoamericana, el experimento del Urbanizador Social en Porto Alegre (Damasio 2003) parte justamente de reconocer algunas de las virtudes de ese mercado informal de tierras tales como la urbanización progresiva y la experticia de los intermediarios de suelo.

Muy vinculado a lo anterior aparece una segunda fortaleza del modelo, que es la capacidad del operador para gestionar el riesgo y trabajar con una enorme cartera de clientes entre la población más pobre del país. Como ya se ha dicho el manejo del riesgo se facilita gracias a la gran cantidad de operaciones, que además permiten diluir los costos administrativos de la actividad de intermediación, manteniendo además reducidos niveles de morosidad. Esto tiene que ver con un hábil manejo del sistema de garantías fundamentado en la posesión del suelo (Cerritos 2006) y en la aparente cercanía entre el cliente y el lotificador. De esta manera se ha logrado minimizar los requisitos de entrada y responder con agilidad a la demanda de los usuarios. Además, como lo reconocía el mismo ILD (2008) en su estudio sobre “extra legalidad” en El Salvador, ello no es impedimento para que las familias puedan realizar otras operaciones comerciales utilizando el lote, tales como sub arrendamientos, cesión de derechos, micro créditos o herencias. A la misma conclusión llegaba Tardanico (2008) al estudiar los mecanismos legales que dan seguridad jurídica a las familias más pobres de El Salvador.

Finalmente, una tercera ventaja del modelo radica en la diversidad de los productos ofertados (los lotes y sus localizaciones) y condiciones de traspaso, que permiten justamente una mejor adaptación a las múltiples condiciones y características de la demanda. Ello es relevante en tanto se pone sobre la mesa dos temas de interés en la literatura sobre políticas de vivienda. Por un lado entiende plenamente la construcción del hábitat como un proceso (Sepúlveda 2006; Ortiz 2007): “el desarrollo social progresivo” del credo de ARGOZ, aunque la empresa sólo está involucrada en las fases iniciales del mismo. Por otro lado estos esquemas flexibles cuestionan con mayor profundidad los programas homogeneizadores, típicos de la primera generación de políticas habitacionales de la región en los cuales una misma respuesta racional pretende ser adecuada para todo tipo de hogares.

### **Perspectivas de réplica en América Latina**

Como se dijo al inicio de este texto, la provisión privada de vivienda accesible y suelo en El Salvador no constituye un instrumento específico, ni mucho menos único, de política pública sujeto a trasladarse a otras realidades. Se trata más bien de una serie de prácticas, asociadas a la producción de vivienda masiva, como la realizada por Grupo Roble y a la lotificación de terrenos, como lo ha hecho Corporación ARGOZ dentro de un marco normativo “facilitador”; que ponen en relieve la posibilidad y la importancia de la participación a gran escala de emprendedores privados legalmente constituidos en la provisión de vivienda y suelo para sectores tradicionalmente ajenos al quehacer de los desarrolladores privados convencionales. Estas prácticas, aunque son eminentemente privadas y por lo tanto están motivadas por una lógica de lucro, sí responden al menos parcialmente a diversas políticas públicas más o menos explícitas, y poseen características propias que sí pueden replicarse en otros contextos fuera del

salvadoreño. Adelante se exploran esas perspectivas de réplica desde tres ángulos. Primero, se parte del hecho que la provisión privada de vivienda y suelo ya existe en todos los países de América Latina; en segundo lugar, se insiste en las ventajas detectadas en ambos modelos y se proponen factores que pueden contribuir a potenciar y a trasladar dichas ventajas a otros países y finalmente, se plantean diversas medidas de política pública que pueden acompañar a dichos modelos para minimizar sus desventajas e incorporarlos en un marco de política más integral.

### **Las necesarias y posibles mutaciones de los operadores privados**

En todos los países latinoamericanos existe un sector privado dedicado a actividades de construcción de vivienda y loteo. Ello constituye un primera condición básica para imaginar la posible réplica de los modelos salvadoreños aquí comentados. De hecho la producción masiva de vivienda social por operadores ya se da a gran escala en diversos países, notablemente en Chile o México (Ducci 1997; Rodríguez 2004) aunque ello está directamente relacionada a la existencia de un subsidio habitacional, también masivo, que en El Salvador no existe. Esto subraya una de las particularidades y potenciales virtudes del modelo: el manejo del riesgo y la reducción de la incertidumbre. Esto se logra gracias a la combinación de seis factores sujetos a ser reproducidos por otros actores empresariales: i) la escala de operaciones del proyecto que disminuye los costos unitarios; ii) la interrelación entre los sistemas de ventas y construcción dentro de la empresa para vincular producción y comercialización; iii) el dominio técnico de los diversos componentes de la operación, desde la urbanización hasta la edificación, para alcanzar los mayores niveles de productividad; iv) una estrategia integrada de comercialización y atención al cliente; v) la integración vertical de la cadena de la construcción, desde la propiedad del suelo hasta la producción de materiales y vi) la perspectiva de largo plazo que permite una planificación cuidadosa del proyecto y una ejecución flexible. Evidentemente el dominio de estos elementos es más factible para grandes empresas desarrolladoras como Grupo Roble, de las cuales existen múltiples en toda la región. Sin embargo, igual de relevante es la acumulación experiencias que sólo después de dos décadas permite dominar una forma de operación, así como la estabilidad macro económica que El Salvador ha gozado en general desde 1992.

También en toda América Latina existen loteadores, que en general tienen una “mala reputación” como lo anota Clichevsky (2003). Aunque han existido programas públicos piloto, notablemente el “Urbanizador Social” brasileño, que han intentado incorporarlos dentro de políticas públicas más integrales. Sobresalen sin embargo tres características de algunos de los operadores salvadoreños que pueden ser sujetas a réplica: i) son empresas legalmente constituidas, sujetas a control fiscal y registral; ii) son empresas grandes y visibles que buscan tener presencia en los territorios donde operan tanto por un tema de visibilidad como de atención al cliente; iii) son empresas de servicios, intermediarias de suelo, que han buscado separar su giro económico de la propiedad de la tierra. Se plantea entonces el reto de consolidar a esos “administradores parcelarios” como los denomina la ley salvadoreña (2012), visibilizarlos y convertirlos en interlocutores más institucionalizados de los procesos de urbanización. ¿es posible hacer esto en otros países de la región? El mismo proceso de internacionalización de algunos lotificadores salvadoreños (Lotiversa 2012) en Honduras y Nicaragua así lo demuestra al menos en el contexto centroamericano.

## **Lecciones aprendidas sujetas a ser replicadas**

Como se ha venido observando a lo largo de este trabajo, las experiencias de provisión privada de vivienda y suelo en El Salvador presentan diversas ventajas, así como graves problemáticas, que dejan al menos tres lecciones fundamentales de cara a la posible réplica de los modelos en la escala regional: 1/ el dominio de un quehacer empresarial que se ha consolidado en el tiempo; 2/ la gran escala de operaciones y 3/ el vínculo efectivo entre oferta y demanda de suelo y vivienda.

### El dominio de una forma de operación empresarial

Los dos casos salvadoreños subrayan la importancia de dominar una forma de operación, es decir saber producir ya sea viviendas o lotes, lo cual es resultado de una acumulación de experiencia que sólo se puede lograr en el mediano o largo plazo en un contexto determinado. Roble y ARGOZ no alcanzaron sus niveles plenos de producción si no hasta después de haber acumulado dos décadas de actividad que les permitieron afinar su manejo de las múltiples variables asociadas con la producción de vivienda y la intermediación de suelo. Preliminarmente, se puede afirmar que ningún actor público o privado tendrá la capacidad de alcanzar esos niveles de producción si no es después de un proceso relativamente prolongado de aprendizaje e innovación respecto a las prácticas precedentes. Ello pone en entredicho las posibilidades de éxito de programas, ya sea públicos o privados de corto plazo que no consideran las reales capacidades de los productores o que no fomentan la construcción de dichas capacidades incluyendo la innovación empresarial, como lo fueron de forma tácita las políticas de la FNV y el FSV en El Salvador entre 1975 y 1985. En el caso del Estado esto impone el reto de la continuidad en el tiempo de las políticas y programas de vivienda que le permitan construir sus propias capacidades institucionales y en definitiva su propio “know how” especializado, al interior de sus organizaciones y equipos.

### La gran escala de operaciones

Una segunda lección clave aprendida es la necesidad de alcanzar una “gran escala” de operaciones. En el caso de Roble esto significó disminuir los costos relativos de producción (urbanización, materiales de construcción, tiempo de producción) que le permitieron llegar a segmentos de demanda que otros operadores de menor tamaño no pueden alcanzar sin probablemente sacrificar sus márgenes de utilidad. En el caso de ARGOZ esta gran escala permitió disminuir el riesgo de manejo de una enorme cartera de clientes a los que se exige poco para poder entrar en el sistema de provisión de suelo. La evidencia empírica de estos dos casos salvadoreños indica que la posibilidad de atender a los sectores de menores recursos se fundamenta al menos en parte en la posibilidad de establecer procesos de gran escala, que por un lado disminuyen los costos unitarios y por otro permiten ofrecer un universo amplio de productos que se adaptan mejor a la heterogeneidad de la demanda. En términos de la política pública esto constituye una crítica implícita a los programas piloto y de “buenas prácticas” que sólo son capaces de funcionar en condiciones muy específicas o que sólo pueden atender volúmenes muy restringidos de familias.

## La vinculación efectiva entre oferta y demanda

La tercera lección que deja el estudio de los modelos privados salvadoreños para su réplica exitosa reside en la necesidad de construir, a pesar de la “gran escala”, un efectivo vínculo entre oferta y demanda. Se ha documentado como Roble y ARGOZ en sus particulares nichos de mercado comparten múltiples estrategias de acompañamiento de las familias usuarias: facilitar los requisitos de entrada, seguimiento para la contratación de créditos o firma de contratos, oferta de productos financieros adicionales, atención a las problemáticas urbanísticas y en general la apuesta por establecer una relación comercial de largo plazo que garantiza estabilidad y cercanía a las familias. Con ello queda evidenciado que los productores masivos de vivienda o de suelo deberían combinar dos capacidades críticas: 1/ capacidad de ofrecer productos inmobiliarios diversos, casas, lotes, de diferentes características, localizaciones, precios y condiciones de pago que por ello mismo sean más adaptables a la heterogeneidad de la demanda de las familias de menores recursos; 2/ capacidad de montar un sistema de seguimiento, acompañamiento y atención a la demanda que va más allá del momento de venta o colocación y que incluye facilitar los requisitos de entrada al sistema, darle seguimiento a la contratación del crédito, ofrecer productos financieros y “atención al cliente” y en definitiva garantizar una relación comercial de largo plazo. De una manera un tanto diferente, pero igualmente significativa, el experimento del urbanizador social en Brasil y el modelo de asignación de subsidios a la demanda habitacional en Chile se han interesado también en establecer esos sistemas ágiles de calificación de beneficiarios, respuesta a la demanda y acompañamiento de procesos.

## **Políticas públicas para orientar la provisión privada de vivienda accesible y suelo**

Las lecciones aprendidas enumeradas anteriormente dan cuenta de las ventajas del modelo privado de provisión de vivienda y suelo; sin embargo también son abundantes las debilidades y críticas que de cara a procesos más amplios de réplica deberían ser corregidas o minimizadas por medio de una serie de consideraciones de política pública.

Un primer ámbito de acción correspondería a la necesidad de fortalecer los marcos normativos y reglamentarios en tres grandes niveles: el territorial, el urbanístico y el constructivo. La experiencia de las lotificaciones en El Salvador pone en evidencia los graves impactos ambientales y territoriales que tiene el libre mercado de subdivisión de tierras tales como: la ocupación de lugares de riesgo, dispersión y relativa baja densidad de los asentamientos y disfuncionalidad de las infraestructuras. Todo ello requiere acción en términos de construir instrumentos más potentes de regulación del uso del territorio, particularmente de cara a controlar la transformación indiscriminada de suelo rural a urbano para focalizar o priorizar en el espacio la acción de los intermediarios de suelo como lo intentó hacer el urbanizador social brasileño (Damasio 2003). A nivel más urbanístico o de diseño urbano, la norma debe prever dos situaciones críticas evidenciadas en un caso como el de Altavista: el tamaño apropiado para las agrupaciones de vivienda para evitar las configuraciones urbanas excesivamente monótonas, segregadas y los espacios residuales sin control social. En segundo lugar, la existencia de estándares de diseño y operación de las grandes redes de infraestructura que le dan servicio a estos conjuntos. Por último a nivel arquitectónico constructivo, la acumulación y concentración de una gran cantidad de viviendas en este tipo de proyectos habitacionales requiere de la existencia de códigos de construcción que establezcan parámetros en términos de iluminación,

ventilación natural, confort térmico, flexibilidad constructiva y aislamiento acústico. En todo caso estos elementos llevan a la discusión de la dimensión urbana de los proyectos habitacionales y a cuestionarse la lógica de reducción de estándares que prevaleció en El Salvador. Finalmente todo ello plantea el reto permanente de mejora de las capacidades de negociación y coordinación entre instituciones públicas.

Un segundo ámbito de política pública de cara a la réplica exitosa de los modelos salvadoreños es la necesidad ineludible de acompañar las intervenciones urbanísticas con programas sociales y comunitarios, orientados a la construcción o reconstrucción del tejido social de grandes conjuntos como Altavista e indirectamente contribuir a un mayor control social y por lo tanto a mejores condiciones de seguridad ciudadana. Ello es igualmente urgente en el caso de proyectos masivos de lotificación donde además se han encontrado numerosos lotes vacantes. Claramente este tipo de intervenciones sociales no son la especialidad de las empresas desarrolladoras, por lo que el acompañamiento ya sea de instituciones públicas o de ONGs puede ser fundamental para asegurar la sustentabilidad de los asentamientos y la calidad de vida de los habitantes. Aceptando el argumento de Ortiz (2007) y del CCS (2012) se trata de avanzar en la “construcción de ciudad” en oposición a una lógica exclusivamente privada motivada por el lucro.

La tercera línea de acción de las políticas públicas que acompañen los esfuerzos privados de provisión de suelo, debe abordar el tema de la regularización de los asentamientos tipo lotificaciones, particularmente de la titulación del suelo o desde una visión más amplia la seguridad de la tenencia de los lotes a favor de las familias (Calderón 2002; Payne 2002). Ello podría hacerse considerando un amplio abanico de posibilidades para regularizar la tenencia a nivel individual y colectivo, bajo figura de compraventa, arrendamiento de largo plazo o donación. En ese sentido la LL (2012) ha hecho un buen avance en el país en tanto estandariza los contratos privados entre lotificador y terrateniente y entre lotificador y usuarios, aunque con un sesgo demasiado pronunciado por la emisión de títulos individuales de propiedad.

Finalmente, una cuarta serie de políticas públicas debería permitir la integración de los modelos de provisión privada de vivienda accesible y suelo en un marco más amplio de políticas urbanas, que por un lado permitan aprovechar sus innegables fortalezas, pero por otro los enmarquen dentro de objetivos políticos que trasciendan la exclusiva lógica del lucro e incorporen una perspectiva de derechos a la vivienda y a la ciudad. Ello permitiría superar o al menos matizar las críticas asociadas con el enfoque exclusivamente mercantilista desde donde estas experiencias se originan. En todo caso ello también podría apuntar a fortalecer otros instrumentos de gestión de suelo que permitan una más justa distribución de las plusvalías generadas la actividad inmobiliaria.

En resumen, existen importantes perspectivas de réplica de las experiencias de los proveedores privados salvadoreños de vivienda accesible y suelo en América Latina. Para que estas posibilidades se materialicen los operadores privados convencionales de la región deben experimentar ciertas mutaciones y abrirse a la innovación de sus prácticas, lo cual puede ser estimulado desde la administración pública y los organismos multilaterales. Además del sector privado, el Estado, los profesionales y otros actores urbanos pueden aprovechar las lecciones aprendidas del caso de El Salvador, notablemente: la acumulación de experiencias que sólo puede obtenerse en el mediano plazo; la gran escala de operaciones para minimizar riesgos y

costos y complementariamente establecer un vínculo cercano y ágil entre oferta y demanda. Finalmente, estas prácticas privadas no podrán alcanzar su pleno potencial si no se insertan en un marco más amplio de políticas públicas asociadas con la normativa urbanística, la integración de programas sociales de acompañamiento, el desarrollo de políticas de regularización y dentro de ellas la apertura hacia formas alternativas de seguridad jurídica y sobre todo su integración dentro de un repertorio diverso de instrumentos de política urbana.

## Bibliografía

- Alvarado, C. 2004. Diagnóstico técnico sobre el mercado de lotificaciones en áreas urbanas y rurales de El Salvador. El Salvador: Centro Nacional de Registros, San Salvador.
- ARGOZ SA. 1990. Información básica de ARGOZ y empresas asociadas. San Salvador, El Salvador.
- ARGOZ. 2010. Base de datos de proyectos de lotificación activos (en proceso de depuración). San Salvador, El Salvador.
- ARGOZ. 2010. Entrevista a gerente de sucursales: marzo 2010; Entrevista a gerente legal: junio 2010; Entrevista con gerente de sucursales: julio 2010; Entrevista con gerente técnico: junio 2010; Entrevista 1 y 2 con Sr. Rodrigo Gómez: febrero 2010; Entrevista con Sra. Gómez: julio 2010. San Salvador, El Salvador.
- Asamblea Legislativa. Ley de Lotificaciones DL 993-2012. San Salvador, El Salvador.
- Baires, S; Martel, R; Romero, C; Sánchez, C. 2006. *Violencia urbana y recuperación de espacios públicos. El caso del AMSS*. San Salvador, El Salvador: UCA Editores – PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
- Bernardes, A. 2007. Dinámicas metropolitanas en la era de la globalización: la promoción inmobiliaria para empresa en la ciudad de Sao Paulo, Brasil. Revista *EURE*. 33 (98).
- Berti, G y Ferrufino, C. 2009. *Ordenamiento Territorial en América Central y República Dominicana*. San Salvador, El Salvador: FUNDE (Fundación Nacional para el Desarrollo).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2007. Promoting private sector participation in low income housing finance. San Salvador, El Salvador.
- Brands, R. y Kleinman, M. 2010. *Robert's rules of innovation: a 10 step program to corporate survival*. New Jersey, Estados Unidos: John Wiley & Sons.
- Calderón, J. 2002. El misterio del crédito. En: *Perspectivas Urbanas*, eds. Smolka M. & Mullahy L. 2007. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Cattaneo, R. 2011. Los fondos de inversión inmobiliaria y la producción privada de vivienda. En Santiago de Chile: ¿Un nuevo paso hacia la financiarización de la ciudad? Revista *EURE*. 37 (112).
- CCS. 2012. *El camino posible. Producción Social del Hábitat en América Latina*. Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce.

- Cerritos, P. 1996. Hacia una respuesta de gran alcance al problema del hábitat de los pobres en El Salvador. La experiencia de las lotificaciones de desarrollo progresivo. San Salvador, El Salvador.
- Clichevsky, N. 2003. *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL (Comisión Económica para América Latina).
- Cummings, A. 2007. *Against all odds: building innovative capabilities in rural economic initiatives in El Salvador*. San Salvador, El Salvador: FUNDE.
- Damasio, C. 2003. *Urbanizador Social: alternativa para la democratización del acceso a la tierra urbanizada en Porto Alegre*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- De Soto. 2001. *El misterio del capital*. México DF, México: Editorial Diana.
- DIGESTYC. 2008. VII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda. Dirección General de Estadística y Censos. Ciudad Delgado, El Salvador.
- Ducci, M. 1997. Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. Revista *EURE*. XXIII (69).
- EDURES. 1978. Estudio de Desarrollo Urbano y Regional en El Salvador. San Salvador, El Salvador: PADCO.
- Fernández, E. 2002. La influencia de El misterio del capital de Hernando de Soto. En: *Perspectivas Urbanas*, eds. Smolka M. & Mullahy L., 2007. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernandes, E. 2008. Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. Revista *EURE*. XXXIV (102).
- Ferrufino, C. 2001. Dinámicas del sector formal de la vivienda en la región metropolitana de San Salvadore en los noventa. ECA (Estudios Centroamericanos). 633-634 julio-agosto 2001 año LVI.
- Ferrufino, C; Marín, M; Velásquez, C; Zeledón, A. 2011. La provisión de tierra accesible a los pobres por parte de los desarrolladores privados. El Salvador: el caso de ARGOZ SA. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- FSV (Fondo Social para la Vivienda). 2011. Memoria de labores 2010. San Salvador, El Salvador: FSV
- FUNDASAL (Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima) 1976. *La vivienda popular urbana en El Salvador*. Ciudad Delgado, El Salvador: FUNDASAL.

- FUNDASAL. 2010. Consulta sitio web institucional [<http://www.fundasal.org.sv>], agosto 2010.
- Grupo Roble. 2011. Consulta sitio web institucional [<http://www.gruporoble.com>], enero 2011.
- Grupo Roble. 2011. Entrevista a gerencia de construcción: marzo 2009. San Salvador, El Salvador.
- ILD (Instituto Libertad y Democracia). 2008. Evaluación preliminar de la extra legalidad en El Salvador. Lima, Perú: ILD.
- Jacobs, J. 1973. *Muerte y vida de las grandes ciudades americanas*. Madrid, España: Ediciones Península.
- Jha, A. 2007. La vivienda popular en América Latina y el Caribe. *Serie En Breve* N° 101 (enero) Washington DC: Banco Mundial.
- Marín, M. 2010. Vivienda accesible en El Salvador, el caso de Residencial Altavista. Proyecto de Investigación. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Marín, M. 2012. Residencial Altavista: gestión privada de suelo urbano para vivienda accesible en El Salvador. Revista *ECA* (67) ( julio-septiembre) El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"
- Murillo, M. 1974. Caracterización de la producción de vivienda en El Salvador. Revista *ECA*. 39 (308) (julio) El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2001. Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio. Nueva York: Estados Unidos.
- Ortiz, E. 2007. *Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda*. México DF: Habitat International Coalition.
- Payne, G et al. 2002. *Land rights and innovations: secure land for the urban poor*. Londres, Reino Unido: International Technology Development Group.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) y MINEC (Ministerio de Economía). 2010. Mapa de pobreza urbana y exclusión social El Salvador. San Salvador, El Salvador: PNUD, FLACSO y MINEC.
- Rodríguez, A. & Sugranyes, A. 2004. El problema de vivienda de los “con techo”. Revista *EURE*. Vol. XXX N91.
- RTI. 2012. Estudio de prevención de la violencia y recuperación de espacios públicos en Residencial Altavista. Informe de trabajo. San Salvador, El Salvador.

- Ruiz, V. 2008. Producción de suelo residencial de bajo costo. Taller: programa de mejoramiento de barrios, Montevideo, Uruguay: BID.
- Sepúlveda, R. y Fernández Wagner R. 2006. *Análisis crítico de las políticas de vivienda en América Latina*. San José, Costa Rica: Centro Cooperativo Sueco.
- Sevilla, M. 2000. Participación Privada en el Mejoramiento Urbano: Sondeo de Cuatro Casos en el Salvador para SACDEL (Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local). San Salvador, El Salvador.
- Silva, M. 1996. Análisis Sector Habitacional Urbano en El Salvador. El Salvador: San Salvador.
- Smolka, M. y Fernandes, E. 2004. Regularización de la tierra y programas de mejoramiento. En: *Perspectivas Urbanas*, eds. Smolka, M. y Mullahy, L. 2007. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Tardanico, R. 2008. Post-Civil War San Salvador: Social Inequalities of Household and Basic Infrastructure in a Central American City. *Journal of Development Studies* 44 (1): 127-152. Miami, FL: Routledge
- UCA – DOE (Departamento de Organización del Espacio de la Universidad Centroamericana). 2006. Propuesta de un marco técnico para el desarrollo de parcelaciones, urbanizaciones y lotificaciones. El Salvador, Antiguo Cuscatlán.
- UCA – DOE. 2011. Línea base del sector vivienda con énfasis en la institucionalidad del sector público y propuestas para su modernización. El Salvador, Antiguo Cuscatlán.
- Umaña, C. 1996. *Un nuevo mapa para El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Ediciones Tendencias.
- Yin, R. 2009. *Case Study, research and methods*. 4th. Edition. London, United Kingdom: Sage Ltd.
- Zschaebitz, U. 1999. La situación de las comunidades tugurizadas en el AMSS: ensayo de caracterización. Documento de Estudio #29. Ciudad Delgado, El Salvador. FUNDASAL.

## Imágenes

**Imagen 1 Ubicación de El Salvador en América Central**



Fuente: elaboración propia

## Imagen 2 Anuncio de ARGOZ en periódico El Diario de Hoy, agosto 1987

“Reciben parcela: nuestras empresas reconocen de esta manera el sacrificio de miles de familias pobres que están con nosotros deseosas de tener un lugarcito en donde poder vivir en paz, libres e independientes. Saldo cancelado a la señora Villalta por su parcela ₡4,750.00 colones (\$950.00), hoy se gana la vida lavando y planchando (...) la cancelación total completamente gratis de la parcelita en donde actualmente residen por haber fallecido su esposo y de los niños.”

# RECIBEN PARCELA



Nuestras empresas reconocen de esta manera el sacrificio de miles de familias pobres que están con nosotros deseosas de tener un lugarcito en donde poder vivir en paz, libres e independientes.

## SALDO CANCELADO

a la señora Villalta por su parcela ₡4,750. colones, hoy se gana la vida lavando y planchando.

**La señora MARIA ANTONIA GEORGES VILLALTA**  
con tres de sus siete pequeños hijos, reciben de las Empresas

**ARGOZ y KATAMARAN,**  
la **CANCELACION TOTAL COMPLETAMENTE GRATIS**  
de la parcelita en donde actualmente residen por haber fallecido su esposo y padre de los niños. Hace la entrega el Lic.

**JAIME GONZALEZ PORTILLO**  
Administrador de las Empresas

**ARGOZ, S.A.**

**KATAMARAN, S.A.**

**BORJA GOMEZ, S.A.**

**ARPOM, S.A.**

**NIDO DE AGUILAS, S.A.**

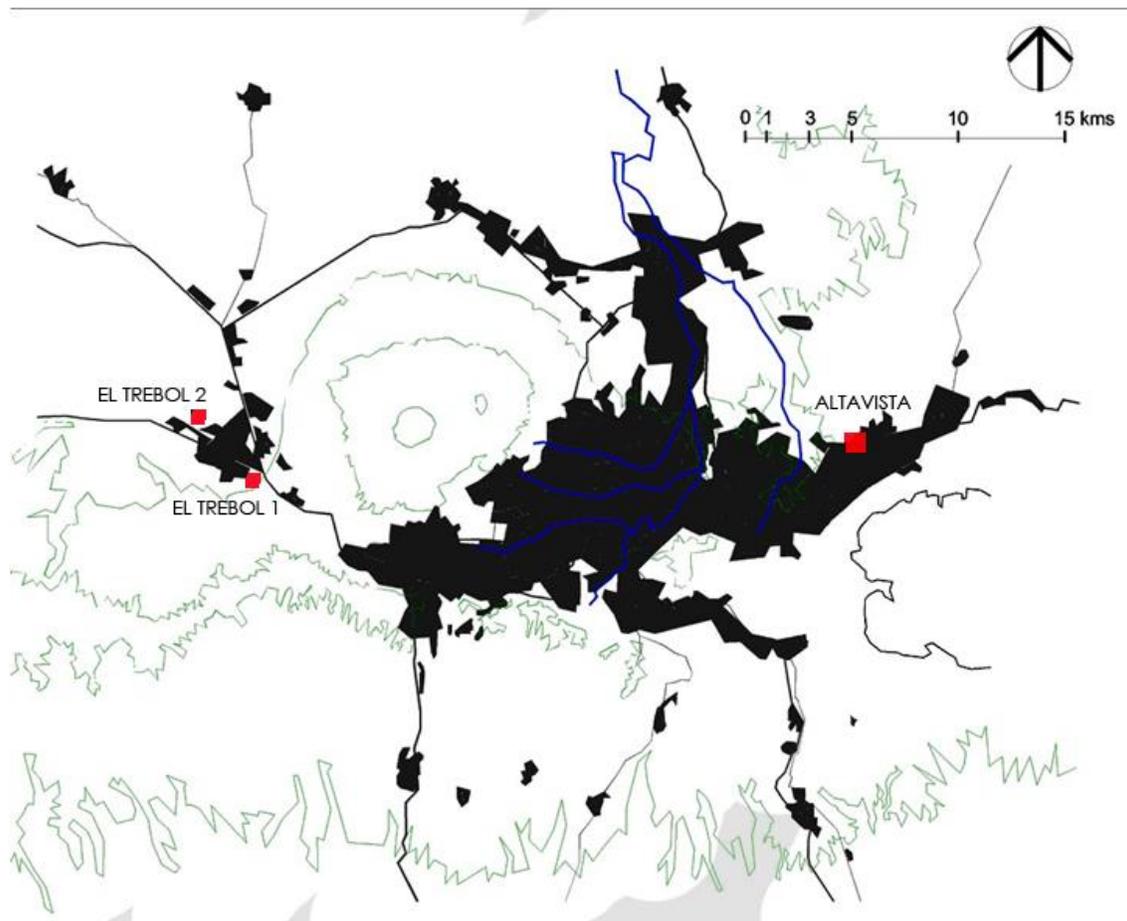
**ARPOM, S.A.**

**Inversiones y Lotificaciones**  
Estamos al servicio de los terratenientes y de los sin tierra.

**Tels. 28-4640 - 28-4620 - 71-3974 - 71-1685.**

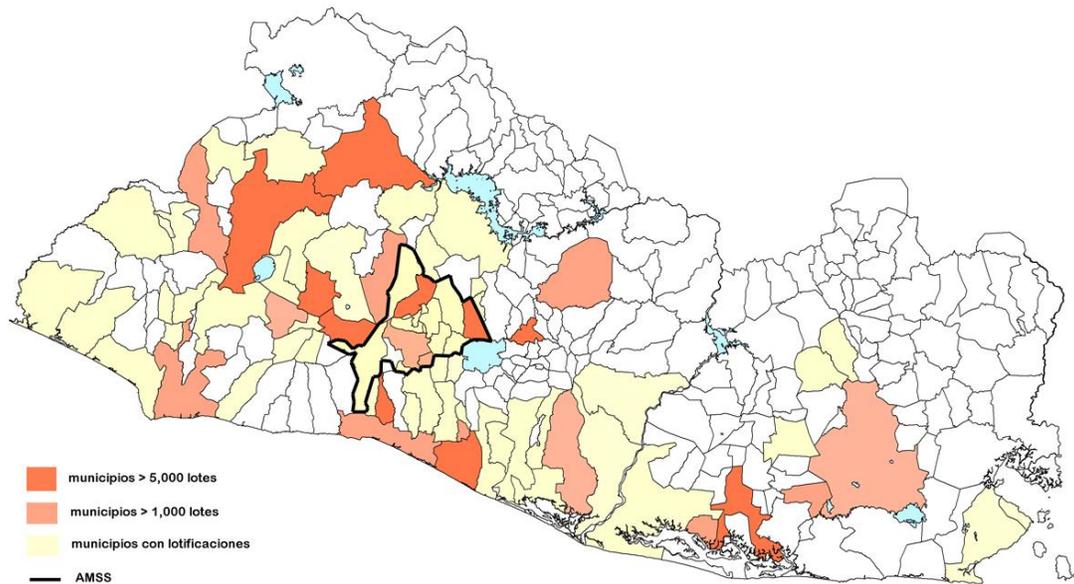
Fuente: EDH (1987)

**Imagen 3 Ubicación de “Residencial Altavista” y lotificaciones “El Trebol 1 y 2” en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS)**



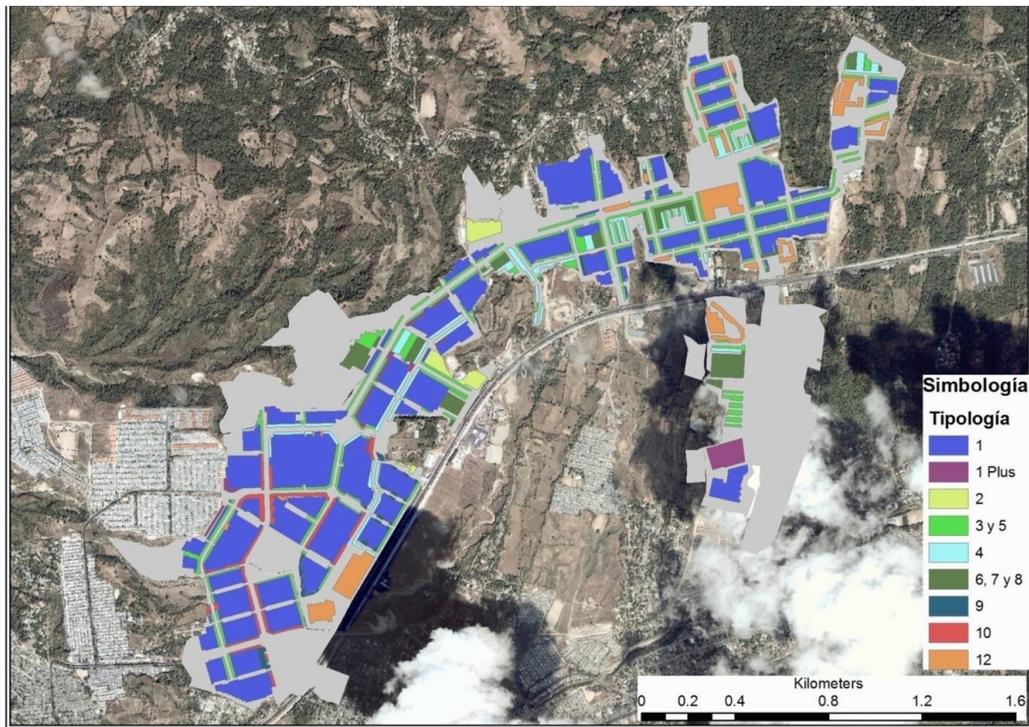
Fuente: elaboración propia.

**Imagen 4 Área de intervención de Corporación ARGOZ SA (2010)**



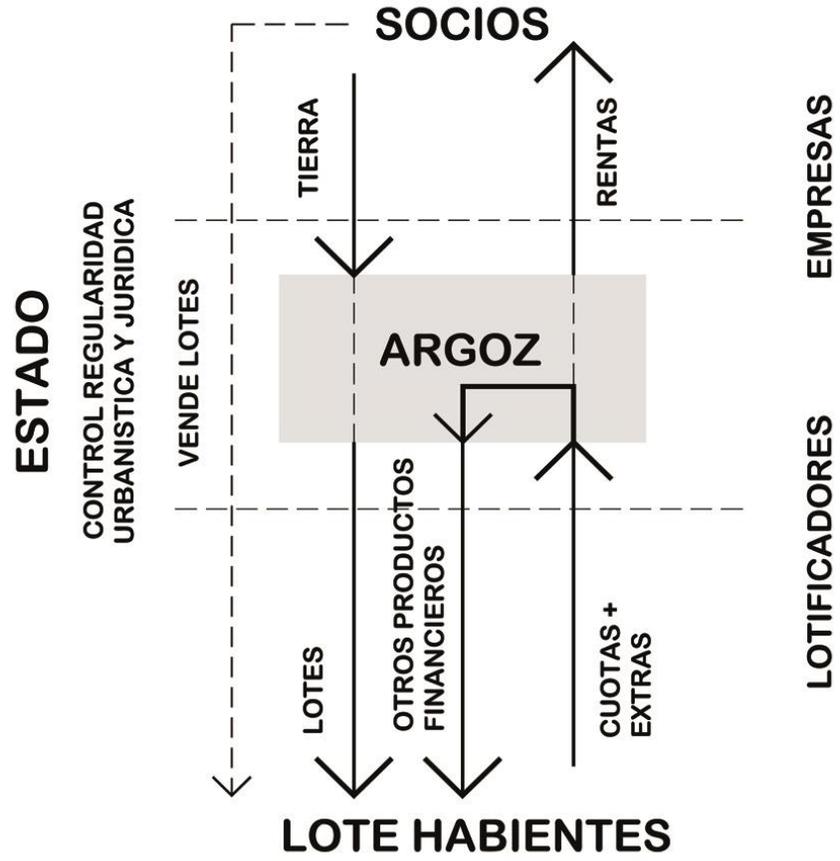
Fuente: elaboración propia en base a ARGOZ (2010)

**Imagen 5 Morfología urbana y tipología de vivienda de “Residencial Altavista”**



Fuente: Marín (2010)

Imagen 6 Esquema de relaciones de ARGOZ con su entorno.



Fuente: elaboración propia

## Glosario

AMSS: Área Metropolitana de San Salvador  
ALES: Asociación de Lotificadores de El Salvador  
ANDA: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados  
CCS: Centro Cooperativo Sueco  
CNR: Centro Nacional de Registros  
DC: Defensoría del Consumidor  
DUA: Dirección de Urbanismo y Arquitectura  
DIGESTYC: Dirección General de Estadísticas y Censos  
EDURES: Estudio de Desarrollo Urbano y Regional de El Salvador  
FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
FNV: Financiera Nacional de la Vivienda  
FONAVIPO: Fondo Nacional de Vivienda Popular  
FSV: Fondo Social para la Vivienda  
FUNDASAL: Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima  
ILD: Instituto Libertad y Democracia  
ILP: Instituto Libertad y Progreso, actual Instituto de Legalización de la Propiedad  
IVU: Instituto de Vivienda Urbana  
LUC: Ley de Urbanismo y Construcción  
LL: Ley de Lotificaciones  
MARN: Ministerio del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales  
MOP: Ministerio de Obras Públicas  
MINEC: Ministerio de Economía  
OPAMSS: Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador  
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
SACDEL: Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local  
UCA: Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”  
VMVDU: Vice Ministerio de Vivienda y de Desarrollo Urbano