

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

Marielos Arlen Marín*

Palabras clave:

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

Resumen

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

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

1. Antecedentes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

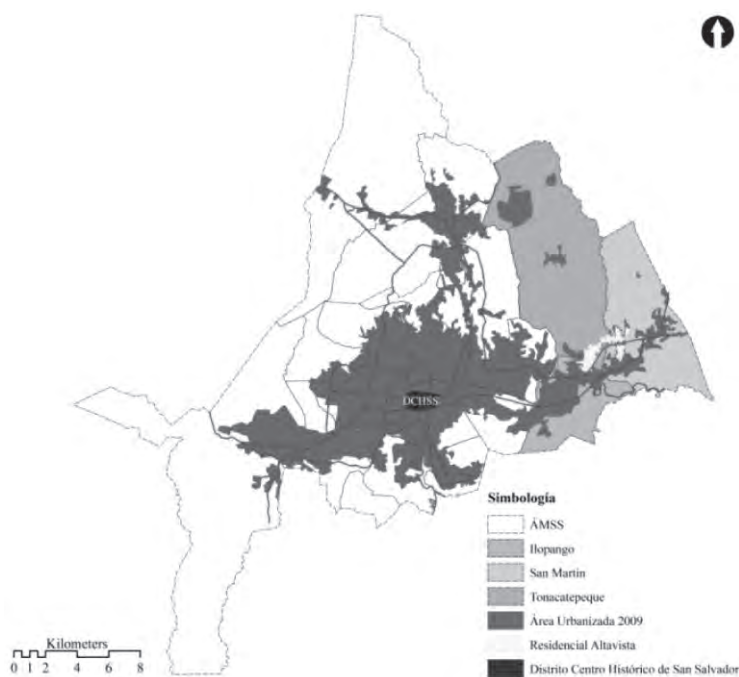
El Grupo Roble cuenta con más de cuarenta años de ocuparse en bienes raíces,

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

2. Residencial Altavista

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

Figura 1. Área metropolitana de San Salvador



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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