



Especialización de Políticas de Suelo

"Casos de Estudio Región Valle de San Andrés" La Libertad, El Salvador
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"





ORGANIZACIÓN

Universidad Centroamericana
"José Simeón Cañas"
Departamento de Organización
del Espacio
Boulevard de los Próceres, Antiguo
Cuscatlán, El Salvador C.A.
Apartado Postal (01) 168; tel. (503)
2210-6685; fax (503) 2210-6697

EDITORA

Patricia Fuentes de Zetino

EDICIÓN Y DISEÑO

Patricia Fuentes de Zetino

DIAGRAMACIÓN Y DISEÑO GRÁFICO

Alex Renderos

REVISIÓN DE TEXTO

Mario Zetino Duarte

San Salvador, El Salvador
Diciembre de 2011

**Los conceptos, opiniones o
afirmaciones vertidas en los
casos de esta publicación, son de
exclusiva responsabilidad de sus
autores.**

SIGLAS

AMSS	Área Metropolitana de San Salvador.
AMUVASAN	Asociación de Municipios del Valle de San Andrés
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
CNR	Centro Nacional de Registros de la República de El Salvador
CONCULTURA	Consejo Nacional para la Cultura y el Arte (1991-2009)
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
MOP	Ministerio de Obras Públicas
ONG	Organización No Gubernamental
OPES	Oficina de Planificación Estratégica de El Salvador
OPVSA	Oficina de Planificación del Valle de San Andrés.
PAIPE	Plan de Acción Inmediata para la Implementación del Plan de Inversiones Estratégicas
PIE	Plan de Inversiones Estratégicas
PLAMADUR	Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada.
AMSSA	
PNODT	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
POA	Plan de Ordenamiento Ambiental / PLAMADUR-AMSSA
SECULTURA	Secretaría de Cultura
TLC	Tratado de Libre Comercio
VMVDU	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.
FSV	Fondo Social para la Vivienda
OMS	Organización Mundial para la Salud
PDT	Plan de Desarrollo Territorial

ABREVIATURAS

Aprox.	Aproximadamente
Art.	Artículo
Depto.	Departamento
Ej.	Ejemplo
Exp.	Expediente
Gob.	Gobierno
Ha.	Hectárea
Hab.	Habitante
Hab/ha	Habitantes por hectárea
kg/día	Kilogramos por día
Km²	Kilometro cuadrado
lts/día	Litros por día
m²	Metro cuadrado
Mpal.	Municipal
Mpio.	Municipio
Mz.	Manzana
Pte.	Poniente
s/d	sin dato
v²	Vara cuadrada
viv/ha	Viviendas por hectárea



PRESENTACIÓN

Durante los meses de octubre y noviembre de 2010 se realizó en la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA) el *Segundo Curso de Especialización en Políticas de Suelo*, mediante iniciativa del Departamento de Organización del Espacio (DOE). Se contó con el apoyo académico del Programa para América Latina y El Caribe del Instituto Lincoln de Políticas del Suelo (LILP).

El propósito del Curso de Especialización fue la formación de técnicos especialistas en la gestión urbana y políticas de suelo. Las temáticas se centraron en el análisis y discusión de las bases teóricas, políticas, legales y en los instrumentos de gestión del mercado de suelo. Participaron profesionales y técnicos de grado superior de organismos gubernamentales, no gubernamentales, empresa privada, de alcaldías y profesionales independientes que de diversas maneras vinculan su actividad profesional a la gestión del urbanismo.

Se desarrollaron dos actividades complementarias al curso. La primera consistió en una *Charla sobre el Urbanismo y las Políticas Urbanas Contemporáneas en Brasil*, dictada por la Dra. Fernanda Furtado, profesora del Departamento de Urbanismo y de la Maestría en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Federal Fluminense, en Niterói, Rio de Janeiro, y además profesora e investigadora desde 1995, del Programa para América Latina del Instituto Lincoln. La segunda actividad consistió en un *Foro sobre Proyectos Urbanos y Políticas de suelo*, dictado por el Dr. Paulo Sandroni, Profesor del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y Profesor Senior de la Escuela de Economía y Administración de São Paulo de la Fundación Getúlio Vargas del Brasil. Actuaron como comentaristas del Foro, el Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano, Lic. Edin Martínez, el Subsecretario de Desarrollo Territorial y Descentralización, Lic. Guillermo Galván y la Asesora Jurídica del Municipio de Santa Tecla y del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial y



Descentralización (CONADES), Lic. Julie Hércules.

Ambos eventos sirvieron de espacios de discusión para reabrir en El Salvador el debate sobre las políticas de suelo y reafirmar su importancia; así mismos sobre los instrumentos de ordenamiento territorial y de gestión del suelo que posibiliten el bienestar y los derechos colectivos de la ciudadanía.

Como parte práctica del curso los participantes realizaron seis estudios de casos sobre proyectos urbanísticos de la región del Valle de San Andrés en el Departamento de La Libertad. La presente publicación recoge dichos estudios y presenta los aportes analíticos que sobre las temáticas particulares de los proyectos y sobre el tema general de la gestión urbana y políticas de suelo, sus autores exponen.

Agradezco y expreso mis reconocimientos a Carlos Ferrufino y Martim Smolka, por su apoyo y aportes permanentes para el desarrollo del Curso. También agradezco a los profesores y colaboradores del grupo del Instituto Lincoln, Diego Erba, Paulo Sandroni, Fernanda Furtado

y Marcela Román; y a los profesores locales y colaboradores del DOE, Aída Zeledón, Yonny Marroquín, Roberto Chinchilla, Ricardo Ramos y Ana Mojica, por su valiosa colaboración y por compartir su enorme experiencia con los participantes.

Igualmente agradezco a los participantes del curso y autores de los casos de estudio, por el tiempo invertido, el dinamismo y energía que dedicaron en realización de dichos estudios. También agradezco a Mario Zetino Duarte por la revisión de texto y sus aportes a la edición final de esta publicación y a Alex Renderos, que con mucho entusiasmo ayudó a la diagramación y diseño gráfico de esta publicación.

Finalmente, los agradecimientos a la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, que institucionalmente apoya la difusión de los estudios mediante la publicación y distribución gratuita de esta compilación a diferentes instituciones del gobierno nacional, gobierno local, ONG’s, academia y asociaciones profesionales. Si la lectura de los casos de estudio aquí entregados a la



consideración del público genera mayor interés y debate sobre la temática de la gestión urbana y políticas de suelo en los ámbitos académicos, institucionales y políticos, los autores y su servidora como responsable académica del Curso de Especialización, nos daremos por satisfechos.

Patricia Fuentes de Zetino.

Responsable Académica del Segundo Curso de
Especialización en Políticas de Suelo
Departamento de Organización del Espacio
Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”
pfuentes@uca.edu.sv



INTRODUCCIÓN

El difícil acceso al suelo urbano, con los servicios e infraestructura necesaria, bien localizado y seguro, por parte de la población más necesitada de él, es una de las problemáticas más recurrentes en El Salvador. Es una prueba irrefutable que tanto los mercados formales como informales están en una permanente lucha por la ocupación del territorio; proceso que tiene relación directa con el desarrollo sostenible y la concentración de la pobreza urbana. Con una economía débil y distribución del ingreso inequitativa, se ha seguido en el país un proceso desregulado del suelo, sujeto al juego del libre mercado y alimentado por diversas formas inequitativas de distribución de las oportunidades de acceso al mismo, dando lugar al incremento y reproducción de las condiciones de desigualdad social y económica.

Los problemas urbanos, entre ellos, las evidentes deficiencias de los mercados de suelo y de vivienda, tratados con una débil

intervención pública, demandan de soluciones que impliquen la puesta en práctica, de manera creativa, del marco normativo y regulatorio existente.

Las temáticas desarrolladas en el Curso de Especialización en Políticas de Suelo partieron de estas reflexiones, teniendo especial interés en analizar y debatir aspectos relacionados con el funcionamiento de los mercados de uso de suelo, la eficiencia de los instrumentos de gestión del suelo y el análisis del marco legal e institucional. Este debate se realizó entre los participantes al curso, quienes proporcionaron desde sus diferentes disciplinas académicas y profesionales importantes reflexiones.

Tanto los temas abordados en el curso, como los propósitos del mismo, son de larga data. Desde el año 2000 la discusión de esos temas en la UCA fue apoyada fuertemente por el arquitecto y sociólogo Mario Lungo (Q.E.P.D.), quien, como jefe del Departamento de Organización del Espacio (DOE) en esa época, estableció una relación estrecha de trabajo con el Instituto Lincoln de Políticas de



Suelo, a través del Programa para América Latina y El Caribe. En su gestión, el Arq. Lungo desarrolló investigaciones, cursos, foros y talleres de discusión y debate sobre el tema.

Desde esa iniciativa se establecieron las bases y los contactos de un trabajo fructífero al que se le ha dado continuidad durante la jefatura del DOE a cargo del Arq. Carlos Ferrufino. Producto de este esfuerzo y el interés, a partir del año 2009, se le ha dado continuidad a la capacitación de técnicos y profesionales en los temas de la gestión de políticas de suelo.

Los módulos abordados en el Curso de Especialización fueron los siguientes:

- Relación de la Planificación Urbana y el Mercado de Suelo: discusión de las bases teóricas y conceptuales sobre las políticas de suelo urbano.
- Experiencias e Instrumentos de Gestión del Suelo: introducción a la temática de gestión del suelo urbano y políticas actuales del mercado de

suelo en El Salvador, aplicadas particularmente en el Área Metropolitana de San Salvador.

- Marco Legal e Institucional: profundizar en el análisis de los principios del Derecho Público en general, y del Derecho Urbano en particular, a través de la comprensión de la relación intrínseca entre legislación y administración pública.
- Catastro Municipal y Sistema de Información Geográfica (SIG): Dar a conocer la importancia de los catastros en la gestión municipal como instrumento para mejorar la captación fiscal, la localización de los bienes inmuebles y la gestión del suelo entre otros.
- Proyectos Urbanos y Políticas del Suelo: resaltar la importancia de las grandes operaciones urbanas en el marco de una política de suelo.
- Estudio de caso: estudio de los factores de fortalezas y debilidades de seis proyectos de desarrollo inmobiliario nacionales ubicados en la región del Valle de San Andrés.

Los trabajos aquí presentados son el resultado del análisis de casos de proyectos inmobiliarios desarrollados por el mercado

formal de suelo, en la región del Valle de San Andrés. Cada uno de los casos analiza la relación entre los procesos de planificación y el mercado de suelo formal. Se analiza la dificultad de transformar la realidad para acercarla a los objetivos del Plan de Desarrollo Territorial para el Valle de San Andrés. Objetivos que buscaban propiciar el desarrollo sostenible de la región, a través de los instrumentos para la gestión territorial del Valle y mitigar el impacto ambiental generado por las diferencias entre los marcos normativos del AMSSA y la región específica del Valle de San Andrés.

En El Salvador la mayor parte de la población no paga impuestos a la propiedad, difícilmente se cumplen las normas y regulaciones existentes sobre uso del suelo y se evaden persistentemente. De igual forma, difícilmente se cumple con los estándares constructivos, la dotación de servicios e infraestructuras indispensables que garanticen las condiciones básicas de habitabilidad humana.

En los casos estudiados se señalan, entre otros: un crecimiento descontrolado del acceso y uso de la tierra, organismos públicos débiles, y la utilización del suelo como medio para generar y mantener riqueza capturada principalmente por los propietarios de la misma a través del aumento de su valor. En varios de los casos estudiados, este incremento es el resultado de inversiones públicas para la dotación y construcción de servicios y obras de infraestructuras (suministro de agua y electricidad, y construcción de calles por ejemplo), así como del cambio indebido de uso de suelo agrícola o industrial a suelo urbano.

El análisis de cada uno de los casos de estudio, evidencia que la planificación del territorio es el resultado de una práctica técnica y política de la misma. Se evidencia igualmente la demanda continua de desarrollo urbano, los aciertos y desaciertos en la regularización del uso de suelo y la importancia del debate en torno a una política de suelo. La experiencia de gestión territorial en el Valle de San Andrés ofrece una oportunidad para reflexionar sobre el



futuro de los mercados de suelo (regulares o formales - irregulares o informales) en El Salvador.

El documento está estructurado en seis apartados, correspondientes a cada uno de los casos estudiados, los cuales son presentados en el siguiente orden:

1. Condominio Habitacional Quintas de Gratamira
2. Condominio Habitacional Quinta de Las Mercedes
3. Urbanización Bosques de Lourdes
4. Parcelación Habitacional Brisas de San Andrés
5. Residencial Las Jacarandas
6. Residencial Valle de Lourdes

Cada caso aborda los principales aciertos y problemas relacionados con las siguientes temáticas:

- Los instrumentos de planeación urbanística
- Los instrumentos regulatorios y normativos
- Los instrumentos jurídicos y legales
- Los instrumentos fiscales
- Los instrumentos de recuperación de plusvalías

Finalmente, en cada caso se desarrolla un cuadro síntesis, conteniendo: la información general del proyecto, el tipo de gestión, proceso de planificación, fuentes de financiamiento, régimen de propiedad, y los impactos sociales y económicos en la región.

*Patricia Fuentes de Zetino
Arquitecta y Maestra en Desarrollo Local.
San Salvador, abril 2011*

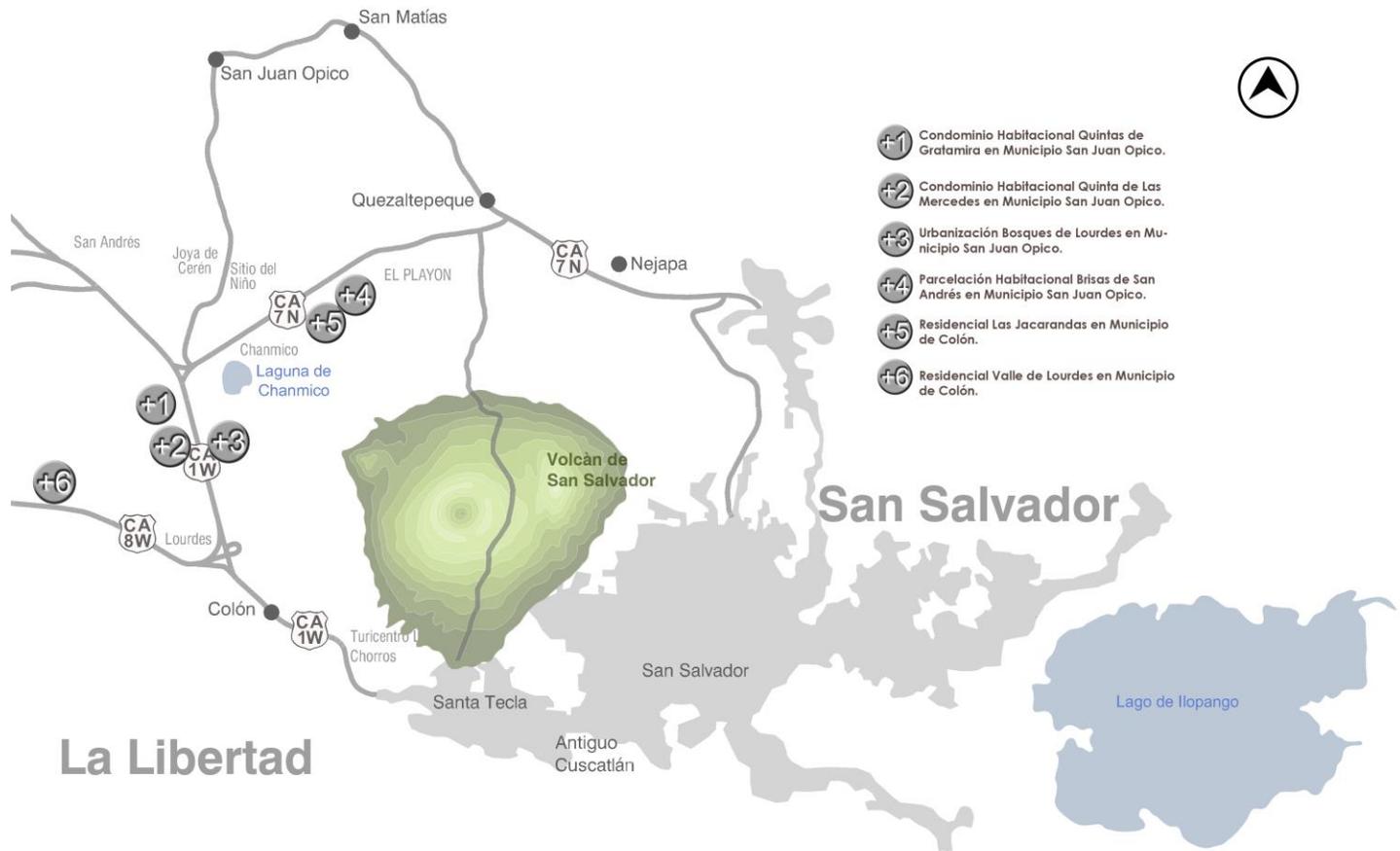


ÍNDICE

Casos de Estudio:

Condominio Habitacional Quintas de Gratamira en Municipio San Juan Opico.	13
Condominio Habitacional Quinta de Las Mercedes en Municipio San Juan Opico.	31
Urbanización Bosques de Lourdes en Municipio San Juan Opico.	41
Parcelación Habitacional Brisas de San Andrés en Municipio San Juan Opico.	55
Residencial Las Jacarandas en Municipio de Colón.	73
Residencial Valle de Lourdes en Municipio de Colón.	85
Anexos	97





Esquema de ubicación de proyectos





CONDominio HABITACIONAL QUINTAS DE GRATAMIRA

Cecilia Alberto • Yolanda Bichara • Delmy Ramos • Ana Hernández • Erick Orellana • José Gregorio Pino



INTRODUCCIÓN

El Valle de San Andrés, está ubicado en la cuenca hidrográfica del Río Sucio y se localiza en las proximidades de San Salvador. Valle de San Andrés significa "Mejores tierras con vocación agrícola, el primer distrito de riego y una de las reservas acuíferas más importantes, con un uso potencial para el abastecimiento de agua hacia el AMSS"¹. Para el año 1999, se habían convertido en suelos con una gran demanda para el desarrollo de lotificaciones y urbanizaciones en el país. En el censo de 1992, se registraba que de un cuarto de millón de habitantes, más del 50% residían en la planicie central; siendo así una zona de alto crecimiento demográfico, con acelerados procesos de urbanización. También, se consolidaba como una de las zonas de mayor concentración de granjas avícolas, con un poco más de 58 establecimientos industriales y una importante cantidad de zonas francas.

Situación que en alguna medida presionó al VMVDU para que gestionara y lanzara la iniciativa de formulación del Plan de Desarrollo Territorial del Valle de San Andrés.

Los productos desarrollados en dicho Plan fueron: la Zonificación del Área, la Normativa de Usos del Suelo, y el Programa de

Intervención. Y como tal, desarrolló propuestas para solventar demandas y problemas relacionados con tendencias individualistas, desprovistas de la coordinación y visión de conjunto. Además planteó acciones para el fortalecimiento de la institucionalidad; creándose instancias estratégicas para propiciar el desarrollo sostenible de ese territorio con altas potencialidades, pero igualmente con importantes amenazas principalmente por el uso indiscriminado y mal aprovechamiento de los acuíferos.

En este contexto, en el que iniciaba todo un proceso reactivo de planificación territorial desde el gobierno nacional, bajo el cual y con poca experiencia, irrumpía en un accionar técnico y legal tendiente a desencadenar procesos de desconcentración, más que de descentralización territorial; se desarrollaron importantes proyectos como el Complejo Industrial Intercomplex. Dentro de este, debido al desequilibrio entre la oferta y la demanda de suelo industrial y por la especulación en el precio de venta del suelo industrial, una firma panameña colombiana, con capital extranjero, inició el desarrollo de proyectos habitacionales, en un concepto de barrio cerrado, como "Quintas de Gratamira".

El esquema metodológico mostrado en el *Anexo No.1*, fue seguido para el desarrollo de este ensayo, el cual comprende tres partes: descripción general del proyecto habitacional "Quintas de Gratamira", sus principales afectaciones, y las lecciones aprendidas y

¹ Plan de Desarrollo Territorial para la región del Valle de San Andrés, elaborado por INYPSA, finalizado septiembre 2000.



asuntos pendientes; y como objetivo central se planteó identificar y discutir moderadamente al interior del equipo de investigación, los conceptos de gestión de suelo explicados en el curso.

CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROYECTO

“Quintas de Gratamira”, es un proyecto habitacional bajo régimen de condominio, con alto estándar de calidad urbanística y arquitectónica, con todos los servicios básicos de tipo domiciliario; dirigido al sector de población de ingresos medios. Ubicado en un terreno de 6.8 Ha, localizado sobre el Km 26+100 de la Autopista San Salvador – Santa Ana, en el Valle de San Andrés y desarrollado por el Grupo panameño-colombiano Provivienda S.A. de C.V., como su segundo proyecto habitacional construido en el país. Al igual que éste, también desarrolló un concepto urbanístico similar en un inmueble de 10.5 Ha, llamado “Quinta Las Mercedes”. Ambos colindantes entre sí y localizados en el Complejo Intercomplex, que consta de lotes industriales, habitacionales y comerciales, localizado, en el Mpio. de San Juan Opico, Depto. de La Libertad. Dicho Complejo, se encuentra desarrollado en un 50% aprox. Ver *Anexo No.2*

El proyecto, según se muestra en información del *Anexo No.3*, consta de 151 viviendas

desarrolladas en lotes con extensiones que varían desde 250 m² hasta un poco más de 400 m², dispuestos alrededor de un área de uso comunitario debidamente equipada con casa club, piscina, área de canchas deportivas y jardinería para el disfrute y uso exclusivo de los habitantes del proyecto y de sus invitados, que equivalen a un poco más del 10% del área total del proyecto. Son cuatro los diseños de las viviendas construidas en dos plantas, de 180 m², 218 m² y 280 m² de construcción, y sus valores oscilan desde US\$95,000 hasta US\$125,000 por unidad habitacional; por lo que son dirigidas a familias con ingresos mínimos mensuales de US\$2,700, para que puedan ser adquiridas con financiamiento bancario, mediante cuotas mensuales mínimas de US\$880.

Es un desarrollo urbanístico con características de barrio cerrado², destinado a limitados grupos sociales, que cuentan con sus correspondientes áreas verdes y de equipamiento, que las gozan de forma exclusiva, dentro de un clima de alta seguridad ciudadana. Tal concepto urbanístico es demandado y valorado por sus pobladores, ya que, en muchas situaciones, aun cuando no

² Son áreas residenciales cerradas por muros en sus colindancias, barreras de control que restringen el libre acceso a ellos por parte de los no residentes y cuenta con vigilancia las 24 horas del día.

sean proyectos concebidos con cerramiento hacia el entorno, son gestionados ante las instancias respectiva, y adaptados para un funcionamiento privado y de exclusividad, después que son habitados por sus compradores; debido a la inminente necesidad de contar con espacios seguros por miedo al vandalismo y a la delincuencia. Ver Anexo No.4 Tal situación de inseguridad no se mejora totalmente si es manejada urbanísticamente bajo dicho concepto, por el contrario, tal concepto genera exclusión y segregación espacial, ya que se niega a la noción de “depositar en la propiedad privada más obligaciones con la comunidad que derechos de tipo privado”³, la cual es trascendente para disminuir los desequilibrios que el mercado de suelo provoca en el medio ambiente y en el “hacer ciudad”, anulando entre otros, el concepto de “ojos en la calle”⁴, es decir se cierra al exterior, se pierden las interconexiones con diferentes sectores, se aíslan la

³ Comentarios propios, a partir de lecturas varias principalmente de Martim Smolka; y por constatación directa de las menores exigencias reglamentarias, para espacios de uso común requeridas para proyectos habitacionales bajo régimen en condominio que bajo régimen individual.

⁴ “ojos en la calle” comentarios propios, a partir del concepto neourbanista de los vecindarios, del hacer vida en comunidad sin muros de cerramiento.

comunidades, se pierde el diálogo entre la vivencia, la ciudad misma y sus pobladores.

COMPONENTE REGULATORIO

Planes Territoriales, Normativa Usos e Instituciones

Las propuestas del Plan de Desarrollo Territorial para el Valle de San Andrés⁵, finalizado en el año 2001, entró en vigencia mediante Ordenanza Mpal., durante el primer trimestre del 2003; y en el tema de la zonificación propuesta, específicamente en el costado Sur-Pte del Mpio. de San Juan Opico, sector donde se localiza el proyecto habitacional “Quintas de Gratamira”, se plantó sobre ambos costados de la carretera que conduce hacia Santa Ana, extensiones de suelo para uso industrial, **pretendiendo consolidar las tramas industriales espontáneas existentes.**

Tal calificación se vio reforzada con la formulación de un Plan Parcial para zonas industriales en el año 2002, por iniciativa siempre del Gobierno Nacional (VMVDU). El propósito fue el de impulsar acciones para el desarrollo de dichos sectores industriales, enmarcados en una política nacional de promoción “de país de libertades”: integrado a Centroamérica y al mundo por medio de TLCs,

⁵ Ver Anexo No. 4: Plano de Zonificación del Suelo, Mapa No. 4. 2001 (Plan Vigente).



tal cual se planteó en el 2003 en los documentos del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT, V1/s2:41). Tales documentos además identificaban proyectos dinamizadores importantes para el Valle de San Andrés orientados, entre otros aspectos, a la modernización del tejido económico de base urbana; ya que es una de las sub-regiones con mayor concentración de actividad industrial y con mayor proyección para la acogida futura de la misma. Su situación sobre la red de carreteras más potente del país, la cercanía de San Salvador, la buena conexión con el puerto de Acajutla y con las fronteras terrestres hacia Guatemala, el suelo vacante existente con buenas condiciones para usos industriales y la masa crítica de actividad ya presente, suponían desde entonces, un atractivo para las empresas y un espacio preferencial para la localización de actividades económicas modernas.

Los planteamientos hechos desde el PNODT que se resumen en *Anexo No.5*, implicaban actualizaciones importantes en la planificación existente para el Valle, razón por la cual, el VMVDU, en el año 2006 incorpora modificaciones al Plan de Desarrollo Territorial del Valle de San Andrés vigente desde el año 2003. No todas estas modificaciones son coincidentes con los lineamientos de carácter nacional planteados en el PNODT, sino que son más coincidentes con las lógicas de

mercado y con usos previamente autorizados que tampoco cumplían con las estipulaciones del plan vigente; dando como resultado algunas desafectaciones de sectores calificados como industriales por zonas habitacionales, y otros calificados como parques regionales, por zonas habitacionales o sujetos a planeación parcial para usos logísticos. Tal actualización aún no es oficial.

En cuanto a las instancias estratégicas que gestionarían e impulsarían el Plan de Desarrollo, en el año 2001, por convocatoria del VMVDU, se creó y puso en marcha el Grupo Gestor. Se formó con diferentes instituciones gubernamentales de nivel nacional y local, principalmente aquellas relacionadas con el territorio, importantes empresas ubicadas en la zona, ONG's, fundaciones y representantes de la sociedad civil organizada. También se constituyó, la Asociación de Municipios del Valle de San Andrés. – AMUVASAN, el 27 de septiembre del 2002, a efecto de promover el rol protagónico de las municipalidades en el tema del ordenamiento y del desarrollo integral de sus territorios y de la protección del medio ambiente y de su riqueza histórico cultural. Ese mismo año, se creó la Oficina de Planificación del Valle de San Andrés –OPVSA, como organismo técnico “encargado de la vigilancia y autorización de las actividades que se refieren al desarrollo

territorial de los Municipios integrantes de la AMUVASAN.

COMPONENTE DE GESTION

En esta realidad de instrumentos de planificación existentes, no todos vigentes ni coincidentes totalmente entre sí; se otorgan las correspondientes autorizaciones para el desarrollo de algunos importantes proyectos habitacionales, siendo uno de ellos el proyecto en análisis “Quintas de Gratamira”, dentro del Complejo Industrial Intercomplex. En la tramitología es interesante analizar ciertos procesos y gestiones:

a) El proyecto “Complejo Industrial Intercomplex”, de 199 Ha. acorde a la planificación vigente a partir del año 2003, inició trámites de factibilidad en la OPVSA, para un terreno cuyo uso actual, según lo señalaba el Plan de Desarrollo, en el Plano de Uso Actual, no estaba previsto para el uso “urbano” sino para “otros usos: Cultivos Herbáceos”, solicitando la calificación para “uso industrial”, acorde a la propuesta de Zonificación del Plan de Desarrollo.

b) La OPVSA, como oficina técnica, autónoma en términos económicos, cobra tasas por el servicio de trámites, acorde a la correspondiente ordenanza mpal., para la

obtención de factibilidades, permisos y recepciones de proyectos de parcelación y construcción. En el primer semestre del 2003, los titulares del Complejo Industrial Intercomplex estuvieron solicitando reconsideración a los “montos altos” que se deben pagar por los servicios de trámites; sin advertir toda la plusvalía ganada por la totalidad de sus terrenos, con la nueva calificación otorgada para uso “urbanizable: uso industrial”. Con el adicional, que había sido formulado por parte del Gobierno Nacional, un plan parcial, para permitir el desarrollo de la zona industrial, de la cual era parte el Complejo Intercomplex.

c) En el año 2004, según experiencias comentadas desde el VMVDU, el precio de la v^2 de lote industrial, en Intercomplex, era ofertado a valores aprox. superiores a US\$33.00 En los alrededores, el precio de la v^2 era aprox. un 60% menor. Razón por la que interesados en instalar industrias, en aquél momento, solicitaban se les otorgara calificación para tal uso en otros inmuebles aledaños, que tenían otras calificaciones o no eran urbanizables.

d) En el segundo semestre del año 2005, se inician gestiones para modificar la calificación del “Complejo Industrial Intercomplex”, en virtud de que la demanda de terrenos para uso industrial era menor que la esperada, surgiendo potenciales clientes para terrenos de uso habitacional. Factor incidente, sin duda alguna



en esta situación fue el “elevado” valor de venta ofertado para uso industrial, sin mayores dotaciones infraestructurales.

e) El proyecto “Complejo Industrial Intercomplex”, obtuvo el permiso de parcelación en Exp. No.0164 de fecha 26 junio de 2006, previo el cumplimiento del permiso ambiental otorgado por el MARN el 16 de diciembre de 2004.

f) El proyecto “Complejo Industrial Intercomplex”, el 26 de junio de 2007 obtuvo el trámite de reformas al permiso de parcelación industrial etapa 1, de un área de 43.8 Ha, para 42 lotes industriales, de los cuales ya funcionaban 4 lotes.

g) El 18 de diciembre de 2006, después de la obtención del correspondiente permiso ambiental el 21 de noviembre de 2006, el proyecto Urbanización Habitacional “Quintas de Gratamira” obtuvo el permiso de parcelación, en un lote del “Complejo Intercomplex” de 6.8 Ha, para 151 lotes habitacionales con un área tipo de 250 m²/lote.

h) Posterior al Permiso de Parcelación de “Quintas de Gratamira”; en Exp. 341-07 de fecha 20 agosto de 2007, el Proyecto de Urbanización denominado “Complejo Intercomplex”, antes “Complejo Industrial Intercomplex”, obtuvo el Permiso de

Parcelación para las Etapas 2 y 3, para un área de 48.5 Ha calificadas para uso habitacional (media densidad) comercio y servicios, mediante el cual se autorizaron 5 lotes habitacionales y 1 lote comercial. En uno de dichos lotes habitacionales, ya se había otorgado el permiso de parcelación para el desarrollo habitacional “Quintas de Gratamira” y en otro, también se había autorizado el Permiso de Parcelación para el proyecto habitacional “Quintas de Las Mercedes”.

i) El valor de venta de la v² para lotes habitacionales, fue negociada en precios aproximados de US\$15.00, sin ningún tipo de infraestructura, ya que la calle de acceso, los sistemas de abastecimiento de agua apta para consumo humano y las redes de aguas lluvias, fueron construidos por el desarrollista del proyecto; en virtud de que serían en total tres proyectos habitacionales a desarrollar dentro del Complejo Intercomplex: “Quintas de Las Mercedes”, que ya se encontraba en estado avanzado de desarrollo de construcción; “Quintas de Gratamira”; y un tercer proyecto, que no se pudo realizar, debido a la negociación fallida en la compra del inmueble, ya que el precio de la v² ofertado se elevó a un aprox. de US\$45.00.

Se observa claramente una situación lógica y tendencial de especulación sobre el valor del suelo, por parte de los propietarios del inmueble, tanto por la nueva categoría otorgada

desde el instrumento de planificación vigente “uso de suelo industrial” y luego “uso de suelo habitacional y de comercio”, como por las obras de infraestructura realizadas por el desarrollista de los proyectos “Quinta de Las Mercedes” y “Quinta de Gratamira”.

En virtud del marco legal actual, y de la falta de conceptos por parte de los propietarios y de los técnicos de gobierno, de “hacer ciudad” se advierte que priva una posición no de aporte a la ciudad, sino de beneficios privados; ya que se dieron oportunidades de poder retribuirle a la ciudad al menos una parte de los beneficios otorgados a los titulares del suelo y a los desarrolladores inmobiliarios. Tales beneficios pudieron haberse enmarcado en atender necesidades sentidas desde la municipalidad, y ya planteadas en el PNODT, como por ejemplo contribución a la adquisición y/o preservación de la zona verde tan necesaria en los alrededores de la Laguna Chanmico, o necesidades de equipamiento social de tipo estructurante, para uso de todos los pobladores del municipio.

Esta situación fue potenciada desde el Grupo Gestor, ya que existían ciertas afinidades y correspondencias en criterios del beneficio privado en su máxima expresión, en virtud que dicho Grupo, se encontraba en proceso de conformación y puesta en marcha, liderado desde un gobierno nacional y de grandes

empresarios, por lo que las metodologías para el desempeño adecuadamente participativo, se encontraban en proceso de aprendizaje. Posteriormente, se dieron situaciones sin procesos claramente establecidos, y probablemente aplicados por la municipalidades de forma muy poco concertada; por lo que se dieron diferencias e insuficiencia en la comunicación entre todos los miembros, principalmente con los señores alcaldes y/o sus representantes, razón por la cual, el Grupo Gestor entró en un proceso de estancamiento, y casi desintegración; lo que constata un proceso de aprendizaje desgastante, pero que necesita impulsarse bajo esquemas de mayor equidad, participación, diálogos y consensos.

AFECTACIONES

Especulación: El valor de suelo rústico, se incrementó considerablemente, por la acción e inversión del Estado, (sin que ésta pudiera ser retribuida ni siquiera parcialmente); después de una calificación que lo convertía en “urbanizable”, entre otras cosas, por encontrarse con un buen acceso y por existir una demanda habitacional para un nicho de mercado insatisfecho.

Segregación y exclusión: La proliferación de proyectos habitacionales en la periferia de la ciudad, cerrados tipo “clúster”, son motivados



entre otros aspectos, por el aprovechamiento de la infraestructura vial de circulación primaria que construye el Estado -Carretera Panamericana, y por la inseguridad ciudadana imperante en nuestro medio. Dicho comportamiento o accionar, no facilita la consolidación de tramas urbanas, ni de sistemas de equipamientos sociales y redes de servicios básicos continuas y eficientes, es decir que poco contribuye a “hacer ciudad”, a que no aporta a la integración como sociedad y a la satisfacción de las necesidades básicas de comunicación, saneamiento y recreación del colectivo y a su integración armónica con el medio ambiente.

Expansión: El modelo expansivo de desarrollo urbano, en el Valle San Andrés, niega las posibilidades de desarrollo y utilización de sus recursos de manera sostenible en el tiempo, debido al uso indiscriminado de recursos de la zona (abastecimiento y sobreexplotación de agua, contaminación de mantos acuíferos por deficitarios o inexistentes procesos de tratamiento de agua y desechos sólidos). Esta situación también contribuye en la disminución de atención al acceso y/o mejora de los servicios básicos y equipamientos de salud, educación, deporte y recreación, de sectores ya consolidados de la ciudad como por ejemplo sus barrios antiguos.

Desencadenamiento de procesos de planificación: El Plan del Valle San Andrés, fue un ejercicio piloto en materia de “Instrumentos de Planificación para el Ordenamiento y Desarrollo Territorial”, desarrollado desde el Gobierno Central, que dio la pauta para el inicio del proceso de la planificación de todo el territorio nacional, además de que impulsó a las municipalidades a dirigir su mirada a las potencialidades y debilidades de su territorio e interpretar su contextualización, para apostarle a la sostenibilidad de sus recursos; proceso que aún tiene mucho trecho que recorrer.

El Derecho Privado: En un contexto deficitario en términos jurídicos y de poca visión de la función social de la propiedad, en el que poca conciencia se tiene de las obligaciones y derechos de los dueños de la tierra y desarrollistas inmobiliarios en la lógica de “hacer ciudad”; el método y raciocinio de los inversionistas no deja de ser nocivo en la construcción conjunta, de ciudades equitativas e inclusivas.

Procedimientos para tramitología de proyecto: El suelo en donde se desarrolló el proyecto en cuestión, acorde a la planificación vigente, pasó a ser “urbanizable industrial” y sin contar con mayores estudios técnicos o compensaciones por las posibles afectaciones al territorio de la región dentro del esquema planificado, sino más bien respondiendo a

intereses de mercado, fue otorgado un cambio de uso, para que se pudieran desarrollar proyectos habitacionales. Es cuestionable que los posibles impactos al territorio y a los usos colindantes existentes, sean totalmente manejables, ya que presentan una discordancia entre la claridad del proceso de planificación y los derechos y deberes otorgados de manera equitativa para todos los sectores involucrados. Así también, los procesos seguidos para la factibilidad y permisos de urbanización y construcción del proyecto, se desarrollaron de manera irregular, en cuanto a las exigencias institucionales vigentes.

ALGUNAS LECCIONES Y PENDIENTES

La legislación vigente no es suficiente para desplegar procesos de gestión del suelo urbano, lo que no permite la aplicación de marcos regulatorios pertinentes, que contribuyan al financiamiento del “hacer ciudad”. En nuestro país existe cierta cantidad importante de instrumentos de planificación (Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial), que aún a pesar de no estar todos oficializados, es decir de no ser de cumplimiento obligatorio, se puede con voluntad impulsarlos y tratar de caminar en la ruta que plantean. Sin embargo, muy poco se avanza en la consecución de las respectivas propuestas que plantean, ya que en mucho, depende de voluntades políticas o de un

conglomerado que tenga conciencia ciudadana y poder de ejecución, que valore la gestión del suelo como medio para el beneficio de las colectividades.

En materia tributaria, los escasos intentos de reformas han sido limitados por su baja receptividad política y por las dificultades técnico-institucionales que los entes públicos presentan para su puesta en marcha, por ejemplo, para contar con catastros más completos y actualizados como base imponible para impuestos como “el predial”, entre otros. Por lo que se vuelve urgente el fortalecimiento de las capacidades a técnicos, y a especialistas en materia de gestión urbanística y principalmente a autoridades municipales, ya que éstos deciden en el tema de la distribución de las cargas y beneficios de la acción urbanística, debiendo contribuir en la formulación de la legislación pertinente sobre el régimen fiscal tendiente al fortalecimiento de las haciendas municipales.

Si los derechos de una persona terminan dónde comienzan los del otro, se puede aseverar que **los derechos de una persona jamás deberán anteponerse al bien colectivo.** Si las economías de libre mercado manejan el recurso suelo de forma que propicia y contribuye a los desequilibrios espaciales estructurantes, e impide satisfacer necesidades humanas colectivas de primer orden; con toda



lógica deben tomarse decisiones públicas y realizarse intervenciones técnicas y legales, que disminuyan, si no eliminen, las deficiencias del funcionamiento de dicho sistema económico. Encontrar y lograr un balance entre los intereses de la comunidad y el respeto a la propiedad privada es uno de los retos más grandes de la gestión del suelo.

El espacio público es de todos y para todos y debe contribuir a la calidad de vida de la colectividad. La ciudad debe ser pensada y funcionar por y para sus pobladores, sin que existan apropiaciones indebidas de espacios sobre los que todos tenemos el derecho a su goce. La promoción del desarrollo y construcción de la ciudad, en sus diferentes componentes, debe ser realizada para que se genere desarrollo social, por aquellos que más puedan contribuir a facilitar el intercambio y a elevar el valor de la propiedad. En esta tarea debe tenerse especial cuidado de no caer en acciones mandatorias y poco transparentes que pierdan la dimensión dinamizadora de la economía de las promociones inmobiliarias, que reduzcan el incentivo a producir e invertir, disminuyendo las posibilidades de crecimiento de la sociedad. Deben encontrarse fórmulas que permitan dar valor a las iniciativas individuales con las dosificaciones requeridas de función social. Para ello es imprescindible la “transparencia y el control social”, lo cual pasa por contar con un ambiente rico en información

y que pueda ser de dominio público. De lo contrario se tiene el riesgo de llegar a posiciones de ventaja o de polarización entre las partes por desinformación. Deben mejorarse las dinámicas de reproducción del espacio público y las instituciones tienen que jugar el papel que les corresponde bajo conceptos de justicia, objetividad y transparencia; se vuelve urgente formar y capacitar una “Unidad Municipal, para la formalización y gestión de Convenios Urbanísticos y de Consorcios Urbanísticos” que pueda ser fortalecida con la contraloría ciudadana bajo mecanismos de participación y consulta ágiles.

Se debe de incentivar y fortalecer la gestión de los gobiernos locales en política de suelo, ya que no necesariamente tienen que esperar a que la legislación se concrete. Su autonomía de gobiernos locales, les permite ser proactivos ante las oportunidades y pueden crear mecanismos, y desarrollar prácticas de políticas de suelo que posibiliten ir cambiando el imaginario de la población en “hacer y vivir ciudad”.

CUADRO SINTESIS

Nombre del Proyecto: Condominio Habitacional Quintas de Gratamira

Información General	
a.	Tipo de proyecto: Urbanización.
b.	Localización: Sobre el Kilómetro 26.5 de la Autopista San Salvador-Santa Ana, Complejo Intercomplex, Cantón Arenera, Municipio de San Juan Opico, Valle de San Andrés, Departamento de La Libertad.
c.	Área Construida total del proyecto: 151 viviendas de dos plantas: 32,918m2 aprox. en lotes individuales que equivalen al 65% del total del área total del proyecto (6.8 Ha), con un índice de ocupación bruto del 24% aproximado.
d.	Costo global estimado: US\$11,000,000.00suelo+US\$111,521,300.00construcción+US\$11,904,000.00urbanización= \$141,425,600.00
Gestión	
a.	Coyuntura histórica que permitió el proyecto: Desde el VMVDU, se desarrolló como piloto el instrumento de planificación: Plan de Desarrollo Territorial del Valle

de San Andrés, por ser una zona de alto crecimiento demográfico, con acelerados procesos de urbanización y con una importante concentración de granjas agrícolas, de establecimientos industriales y zonas francas. Sin embargo los planteamientos surgidos dentro del PNODT incidieron en su posterior actualización como instrumento de planificación (no se encuentra oficializado). Estas actualizaciones incorporaron ciertas lógicas del mercado, por lo que se desafectaron algunos sectores calificados como industriales y áreas verdes regionales, por zonas habitacionales. Esto posibilitando la modificación parcial del “Complejo Industrial Intercomplex”. Así el Grupo Provivienda, S.A. de C.V. desarrolló dos proyecto habitacionales “Quintas de las Mercedes” y “Quintas de Gratamira” dentro de dicho Complejo.

- b. Promotor principal y actores involucrados:
 - Promotor principal: Grupo Provivienda S.A. de C.V. (de capital colombiano y panameño).
 - La Sra. Mercedes de Dalton: titular del Complejo Intercomplex y miembro del Grupo Gestor.



- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Asociación de Municipios del Valle de San Andrés (AMUVASAN), formada por 5 alcaldes de un total de 6 municipalidades que conforman la planicie del Valle: Colón, Sacacoyo, Ciudad arce. Armenia y San Juan Opico. • Oficina de Planificación del Valle de San Andrés (OPVSA), instancia técnica formada para el seguimiento y control del PDT y para la emisión de resoluciones de trámites de proyectos. • Grupo Gestor del Valle de San Andrés, formado por empresarios de la zona, por algunas ONG'S'S, por los gobiernos locales que forman parte de AMUVASAN y por instancias de gobierno nacional relacionadas con el tema territorial • VMVDU, instancia de gobierno nacional generadora y desarrolladora de la iniciativa para la formulación del Plan de Desarrollo y de la formación. <p>c. Principales problemas enfrentados en la gestión:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La falta de un marco regulatorio y de seguridad jurídica que posibilite: a) técnica, objetiva y transparentemente, el tema de los cambios en los usos de suelo, b) la retribución compartida de los beneficios que se puedan obtener (elaboración de estudios que | <p>relacionen los impactos económicos, sociales y territoriales de las modificaciones solicitadas), c) estudios complementarios de cálculos de costos y beneficios que generarían a los titulares de los proyectos, de otorgarse la modificación solicitada, de manera que puedan ser compartidos con la municipalidad para la correspondiente retribución a la ciudad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inexperiencia de la OPVSA referente a la gestión de proyectos. • Deficitaria capacidad y fortalecimiento institucional, en la apuesta por procesos justos y transparentes, y la vinculación correspondiente con el marco legal exigido de forma coordinada entre el Gob. Nacional y Local. |
| | Planificación |
| <p>a.</p> | <p>Relación con los planes de desarrollo de la ciudad:</p> <p>“Complejo Industrial Intercomplex”, en un principio se planificó acorde al PDT del Valle de San Andrés, sin embargo, por las fuerzas del mercado, el proyecto se modificó para impulsar desarrollos habitacionales.</p> <p>b.</p> |
| <p>La falta de un marco regulatorio y de seguridad jurídica que posibilite: a) técnica, objetiva y transparentemente, el tema de los cambios en los usos de suelo, b) la retribución compartida de los beneficios que se puedan obtener (elaboración de estudios que</p> | <p>Innovaciones aportadas por el marco regulatorio/normativo:</p> |

- El PDT del Valle de San Andrés, fue un detonante para otros planes de desarrollo Sub-regionales. Asimismo, el proyecto marcó un precedente, en cuanto al trámite otorgado por el cambio de uso de suelo. Lo anterior se produjo pesar de que tal proceso de cambio no aparece claramente planteado en el marco normativo vigente, sino más bien apoyado por un acuerdo Mpal.
- c. Equipo/s que formularon el proyecto y su funcionamiento:
 La urbanización fue diseñada y desarrollada por el inmobiliario privado, bajo el concepto de cluster privado y en condominio. El equipamiento y área verde es de propiedad y uso exclusivo de los condominios, sin ninguna aportación de infraestructura, ni de equipamientos para uso público, ya que el marco legal actual para régimen de condominio, así lo permite. Se cumplió el requerimiento de la OPVSA de prolongar una vía hasta su conexión con una calle pública de tipo secundaria, a efecto de prever la continuidad de la trama urbana, aunque permanece totalmente cerrada por un portón.

Financiamiento

- a. Fuentes de financiamiento:

- La construcción del proyecto se realizó inicialmente con capital extranjero, y la banca financia el largo plazo a los compradores.
 Características del manejo financiero:
- Dirigido a familias cuyos ingresos no pueden ser menores de US\$2,000 mensuales. En la mayoría de los bancos ofrecen un financiamiento que cubre el 75% y hasta el 95% del monto total de la vivienda, con tasas de interés desde 7.25% hasta 12.50%; y con plazos desde 15 hasta 30 años; y cuotas mensuales desde US\$880.

Tierra

- a. Carácter de dominio de la propiedad: Condominio Privado.
- b. Captación de rentas, plusvalía, etc.
- La municipalidad no logró aplicar instrumentos para la captación de las plusvalías del suelo. La plusvalías que se generaron fueron captadas por el titular del Complejo y por el desarrollista inmobiliario.

- El PDT del Valle de San Andrés, no contempla ningún tipo de marco regulatorio, que permita o que sea vinculante con dicha captación. A nivel nacional tampoco existe el marco legal que posibilite dicha captación.
- Hubo cobros por parte de la OPVSA, entre ellos tasas por la resolución de los trámites respectivos. Los montos en tal concepto, acorde a la ordenanza municipal respectiva, se destinan para la auto sostenibilidad de la misma oficina. Además se traslada un 60% del monto cancelado de los permisos de parcelación y construcción, a la municipalidad y es destinado para usos varios. Los que no siempre corresponden a mejoras de la ciudad.

Impactos (positivos y negativos)

- a. Sociales
- La inseguridad ciudadana que agobia al país, ha contribuido a la proliferación de desarrollos habitacionales periféricos tipo “clúster”. Tales soluciones habitacionales generan exclusión social y segregación espacial.
 - Se tiene muy poca responsabilidad social hacia la ciudad por parte de los desarrolladores inmobiliarios. No existe

capacidad institucional y de gobierno para una efectiva gestión de captación de plusvalías de la inversión pública sobre inmuebles privados y la forma de su retribución a la ciudad misma.

b. Económicos

- El desarrollo habitacional en la periferia de la ciudad, no contribuye a la mejora de los servicios básicos y equipamientos de sectores ya consolidados o barrios antiguos, sino más bien dispersa y hace ineficiente la inversión para el desarrollo social.
- Le confiere mayores costos de movilidad a la población por su lejanía hacia otros polos de desarrollo, además de los costos en llevar infraestructura hacia éstos sitios.

c. Urbanísticos

- La asignación de usos de suelo en el PDT del Valle San Andrés, creó exclusividades, tal es el caso del área de estudio. Ésta pasó de “cultivos herbáceos” a “Industria”, lo que tradujo en incremento de valor en los terrenos; ingresos que no captó la municipalidad.

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • La lógica de inversionistas o del mercado no respondió a la planificación establecida, por lo que el área de estudio pasó de la asignación de uso “Industrial” a “habitacional”, sin contar con estudios técnicos que justificaran tal cambio. Este respondió a intereses particulares. • La ausencia de mecanismos de intervención pública y de elementos específicos en el marco normativo, para regularizar el uso de la tierra, la captación de plusvalías y la distribución equitativa de cargas y beneficios, que permitan manejar de mejor manera las características únicas del suelo y el accionar libre de los propietarios. | <p>municipalidades dirigieran su mirada a la planificación de su territorio y a la creación de organismos para la consecución de su ordenamiento y desarrollo.</p> <p>d. Ambientales</p> <ul style="list-style-type: none"> • La expansiva ocupación habitacional en el Valle San Andrés, niega las posibilidades de desarrollo sostenible a mediano y largo plazo en el área, debido al uso indiscriminado de recursos de la zona. • Los cambios en la planificación vigente, que se asumen desde una posición municipal individual, sin tomar en cuenta las afectaciones territoriales del conjunto de municipalidades dentro del Valle de San Andrés, impactan negativamente el manejo sostenible de los recursos de la Región. (Ej.:la preservación del entorno de la Laguna de Chanmico, y la preservación del valor histórico-arqueológico-cultural de San Juan Opico, para beneficio del conjunto de Municipalidades). |
| <ul style="list-style-type: none"> • La proliferación de núcleos habitacionales cerrados, no permite la consolidación de tramas urbanas continuas, imposibilita a que se comparta con la ciudad, propiciando además, la proliferación de espacios privados auto-administrados, quedando muchas veces cuestionada la autoridad pública. • El Plan del Valle San Andrés, fue el ejercicio piloto en materia de “Desarrollo Territorial” y brindó la pauta para el inicio de planes sub regionales del país, así mismo, propició que las | |



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ferrufino C., Gutiérrez S. y Zeledón A. (2004). Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) El Salvador.
- Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) (2000). Plan de Desarrollo territorial del Valle de San Andrés El Salvador: INYPSA.
- Smolka, Martim O. Mullahy, Laura (2010). Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, Martim, Furtado, Fernanda (2001) Recuperación de plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano Caracas, Venezuela: Eurelibros.



CONDominio HABITACIONAL QUINTA DE LAS MERCEDES

Mayra Escobar • David Henríquez • Oscar Monge • Luis Uribe • Oscar Hernández • Miriam Brizuela



INTRODUCCIÓN

El Condominio Habitacional “Quintas de Las Mercedes”, ubicado en Km 26 ½ de la autopista San Salvador –Santa Ana, contiguo a Complejo Intercomplex, Cantón Arenera, Municipio de San Juan Opico, Departamento de La Libertad, fue desarrollado por la empresa Grupo Provivienda S.A. de C.V. en el año 2006. *Ver Anexo No.6*

En el año de 2004 los propietarios del Complejo Industrial Intercomplex, propiedad de la familia Dalton, contaban de acuerdo al Plan de Desarrollo de la zona con permisos de uso de suelo de tipo Industrial. Dado el poco crecimiento que tuvo el complejo industrial, decidieron realizar trámites ante la Oficina de Planificación del Valle de San Andrés (OPVSA) y el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) para la autorización de cambio de uso de suelo de industrial a habitacional en una porción de sus terrenos. Se les autorizó dicho cambio previo la presentación de un plan maestro para el desarrollo futuro de sus proyectos.

Contando con dichos permisos Intercomplex vendió a una empresa inversionista de capital colombiano, Grupo Provivienda S.A., un área de 104,834.94 m², en el cual proyectaron el desarrollo del Condominio Habitacional “Quintas de Las Mercedes”, el cual contaría

con 249 unidades habitacionales cuyos precios de venta tendrían un rango entre US\$80,000.00 a US\$150,000.00.

En el año 2005 Grupo Provivienda presenta los correspondientes trámites de Permiso de Proyecto de Parcelación ante la OPVSA, habiéndose emitido con fecha 8 de Noviembre de 2005, resolución favorable siempre y cuando se cumplieran los requisitos especificados en la misma para el desarrollo del proyecto habitacional.

En el mismo año y habiendo cumplido los requisitos del permiso de parcelación, Grupo Provivienda, tramitó el permiso de construcción de la primera etapa del proyecto habitacional “Quintas de Las Mercedes”. El permiso fue otorgado con fecha 23 de Diciembre del 2005, para la construcción de 153 viviendas especificando en el mismo los requisitos de construcción que debían cumplir.

A la fecha el condominio habitacional “Quintas de Las Mercedes” es un proyecto consolidado que cuenta con un total de 244 viviendas terminadas, vendidas y habitadas. El condominio está inscrito en el Centro Nacional de Registros (CNR) como un complejo con Régimen de Condominio y cuenta con los diferentes servicios ofrecidos para la urbanización, que son: seguridad con caseta de



control de acceso, zonas verdes, áreas recreativas, etc. Ver Anexo No. 7

INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANÍSTICA

El Condominio Habitacional “Quinta de Las Mercedes”, se encuentra en una zona regulada por el Plan de Ordenamiento Territorial del Valle de San Andrés cuya administración y supervisión es responsabilidad de la OPVSA, oficina técnica de la Asociación de Municipios del Valle de San Andrés (AMUVASAN). En ese sentido el Plan establece que los terrenos definidos, se encontraban en una porción destinada para el desarrollo de Industria.

El proyecto fue gestado y tramitado por Intercomplex, que fue la empresa propietaria original de los terrenos; para poder iniciar la construcción del Proyecto, Intercomplex tuvo la necesidad de iniciar los trámites para solicitar a la OPVSA los cambios en el uso del suelo, de industrial a habitacional, para luego vender a Pro-Vivienda dicho inmueble. También se debieron tramitar los permisos correspondientes condicionando la OPVSA a la empresa, a cumplir con lo establecido en la Ley de Urbanismo y Construcción.

El Condominio Habitacional “Quinta Las Mercedes” ofrece al mercado 244 unidades de viviendas unifamiliares con un tamaño de lote

promedio alrededor de los 280 m², equivalentes a 399.4 v². Se inscribe y se clasifica como un complejo con Régimen de Condominio, ofreciendo servicios de seguridad con acceso controlado, amplias zonas verdes y áreas recreativas. Se utiliza la figura del Régimen de Condominio con la finalidad de proveer un ambiente privado y exclusivo, como parte de la estrategia comercial del proyecto.

El proyecto ofrece áreas de terreno mayores que las indicadas en la normativa que establece zonas de alta densidad, es decir, desarrollo en base a lote tipo de 100 m²; utiliza un área habitacional del 60 % del área total.

El área total desarrollada son 104,768 m², equivalentes a 149,905 v². Incluye los lotes habitacionales así como zonas verdes, parque, casetas para vigilancia, áreas peatonales y vías internas de circulación. Todo dentro de la figura del Régimen de Condominio. Es importante hacer notar esta situación en tanto significa para sus habitantes a futuro, responsabilidades que atañen al mantenimiento, administración y cuidado de todos esos espacios.

Es de hacer notar que esta oferta habitacional está dirigida a un nivel socio-económico familiar de tipo medio y medio alto, que normalmente cuenta con transporte propio y que es un mercado para el cual la zona se vuelve atractiva una vez se ha iniciado su desarrollo

comercial y de servicios, así como se ha mejorado la infraestructura de conectividad con el Área Metropolitana de San Salvador.

PROCESO DE APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y REGULATORIOS

Para la construcción de este proyecto se tramitaron permisos en diferentes instituciones. En fecha 8 de noviembre de 2005 se extiende en OPVSA, el permiso de parcelación para el proyecto Condominio Habitacional de “Quinta Las Mercedes”. La resolución se otorga mediante la presentación de los planos por parte de Grupo Provivienda S.A. de C.V. En la resolución OPVSA establece una serie de requisitos que deben cumplirse para la realización de la parcelación.

Provivienda S.A. de C.V., tramita posteriormente la solicitud de permiso de construcción en OPVSA. En fecha 23 de diciembre de 2005, se resuelve concediéndoseles lo solicitado, pero condicionado a cumplir requisitos, amparado en la Ley de Urbanismo y Construcción y su Reglamento. Cabe mencionar que la resolución se otorga sin presentación de planos constructivos.

Además de las resoluciones mencionadas también se otorgaron la de calificación del

lugar, línea de construcción, factibilidad de drenaje de aguas lluvias, revisión vial y zonificación extendida en fecha 19 de agosto de 2002, con número de Exp. 0958. En fecha 07 de octubre de 2004 se les otorga la Resolución de reformas de calificación del lugar, revisión vial y zonificación, con número de Exp. 0323.

Posteriormente el 03 de marzo de 2005 se les extiende el permiso de revisión vial y zonificación con número de Exp. 0137. Así mismo el 18 de marzo de 2005 se les otorga la resolución de factibilidad de energía eléctrica la cual cuenta con número de Exp. GC-8552/05. También en fecha 08 de septiembre ANDA les extiende una constancia de no-afectación para la perforación de un pozo profundo para abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, con número de Exp. Ref. 200-0219-2005. Este proyecto es abastecido con pozos propios, los cuales fueron construidos y administrados por la Empresa Intercomplex. Y por ultimo la resolución del permiso Ambiental emitido por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, fue extendida en fecha 08 de septiembre de 2005, con número de Exp. 6843-954-2005.

Los instrumentos normativos y regulatorios utilizados para desarrollar el condominio

habitacional “Quintas las Mercedes” fueron los siguientes:

- Ley de Urbanismo y Construcción y su Reglamento
- Ordenanza Reguladora de Usos de Suelo del Municipio de San Juan Opico
- Ley del Medio Ambiente y Recursos Naturales y sus Reglamentos
- Ley de Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillado.
- Es importante mencionar que para la elaboración de este proyecto no se solicitó permiso en la Secretaría de Cultura de la Presidencia (anteriormente Consejo Nacional para la Cultura y el Arte CONCULTURA), por lo tanto no cuenta con los permisos correspondientes, de tal Secretaría.

INSTRUMENTOS JURÍDICOS – LEGALES

Conforme al Plan de Desarrollo Territorial del Valle de San Andrés, fue creado el Plan de Desarrollo Territorial Local del Municipio de San Juan Opico. Estos documentos de índole normativa, originaron la creación de la Ordenanza del Control del Desarrollo Territorial en el Municipio de San Juan, (emitida mediante decreto municipal No, 9 de fecha 17 de febrero de 2002), como instrumento jurídico regulatorio para el uso del suelo del territorio.

En el caso de estudio, luego de analizar la información recopilada, se verificó que no consta en el expediente administrativo, la resolución mediante la cual se hizo el cambio de uso de suelo, asimismo no existe instrumento legal que establezca los parámetros que se tomaron para realizar dicho cambio, ya que este solo se contempla en el Plan de Desarrollo Territorial Local. Sobre esa base puede decirse que no hay asidero legal que permita determinar dicha modificación.

Para el otorgamiento de los permisos de construcción y parcelación, la OPVSA procedió conforme al procedimiento establecido en el reglamento de la ordenanza del Control y Desarrollo Territorial, y conforme a los aranceles establecidos en la misma. Basándose el otorgamiento de los permisos en la Ley de Urbanismo y Construcción y su Reglamento y Ley de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Con base a lo antes expuesto consideramos: Que para el otorgamiento de los permisos relacionados, la OPVSA y el Gobierno Local, omitieron crear el instrumento legal normativo que armonizara con el Plan de Desarrollo Territorial del Municipio, limitándose a regular las tasas por la contra prestación de servicios, sin establecer en la misma, sanciones en caso de incumplimiento, o la ordenanza que

desarrollara lo normado en el plazo con respecto a la creación de suelo urbano.

Que para efecto de rescate de plusvalías no existe ley especial en el municipio que regule el uso del suelo, ya que en la ley de impuestos del municipio se verificó que no se cobra ningún tipo de impuesto relacionado con el suelo creado, es decir específicamente sobre los impuestos de la propiedad en general y sobre el valor de la tierra en particular.

Asimismo se observa que en el caso de estudio no existieron contribuciones especiales que haya cobrado la alcaldía por la valorización del suelo, considerando que el gobierno local no hace uso de las herramientas legales vigentes como es la Ley General Tributaria Municipal, para crear los instrumentos legales propios del Municipio para la recuperación de plusvalías.

INSTRUMENTOS FISCALES

Por dificultades técnicas, financieras y políticas las municipalidades han sido relegadas o invisibilizadas por parte del gobierno nacional. Así mismo, por las mismas carencias, están faltos de información que les permita conocer su territorio a cabalidad. En tal sentido los formatos de información catastral que manejan son obsoletos, imprecisos y de poca confiabilidad.

Una información catastral adecuada permitirá establecer los costos reales de los servicios que prestan las municipalidades y los alcances y planificaciones para mejorarlos. También la deficiente legislación existente y la subjetividad de aplicabilidad de las existentes, minan la relación establecida con los inversionistas inmobiliarios. La transparencia en el uso de los recursos se presenta como otro factor importante en dicha relación.

En 2002, a partir de un ánimo asociativo impulsado por necesidades específicas, se conforma la Asociación de Municipios de la Región del Valle de San Andrés (AMUVASAN) constituida por 5 municipios. Tiene como principal finalidad la planificación del ordenamiento, desarrollo territorial y control de la circunscripción territorial de los municipios asociados, a fin de utilizar en forma eficiente los recursos para los programas de desarrollo de la región y especialmente la implementación y seguimiento del Plan de Desarrollo Territorial para el Valle de San Andrés. Para ello se apoya en la OPVSA, para desarrollar una estrategia de gestión en beneficio del desarrollo sostenible de los municipios asociados y especialmente el del Valle de San Andrés⁶.

⁶ Diario Oficial, tomo No. 382 – San Salvador, 5 de Febrero de 2009



La idea de la creación de la AMUVASAN y la OPVSA, es la de reforzar a futuro las políticas de desarrollo urbano, en particular las referidas al suelo y su entorno y favorecer el desarrollo de la ciudad, que permitan crear instrumentos de carácter fiscal; aunque a la fecha todavía es notable la ausencia de instrumentos tributarios vinculados al suelo.

INSTRUMENTOS DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS

Durante los últimos 10 años el Valle de San Andrés se ha convertido en un sector de crecimiento acelerado y cuyo espacio territorial en estudio según el Plan de Desarrollo del Valle de San Andrés se encontraban catalogados como zonas agroforestales y zonas de industria. Si nos enfocamos en analizar los instrumentos de recuperación de plusvalía es necesario que se analice el crecimiento y desarrollo que ha existido en los últimos 10 años. *Ver Anexo No. 8*

Desde el inicio el acelerado crecimiento se vio impulsado por los factores de cercanía a la capital y la presencia de la carretera panamericana en buen estado que permitía fácil movilización, inversión realizada por el Gobierno Nacional

Fue entonces cuando el valor de la vara cuadrada oscilaba entre los US\$10.00 a

US\$15.00 dólares que los propietarios de la empresa Industrial Intercomplex basándose en especulaciones tramitaron el cambio de uso de suelo industrial a uso de habitacional de 60 Mz., permiso concedido sin haber negociado algún tipo de compensación social ó reembolso del plus valor a la municipalidad.

Un total de diez manzanas fueron vendidas a la empresa colombiana Provivienda S.A. de C.V. para la construcción del Condominio Habitacional “Quinta de Las Mercedes”, la especulación fue creciendo y actualmente su precio oscila entre US\$35.00 a US\$45.00 dólares la v2 dado que esta tipología de vivienda en condominios aumentó la plusvalía de la zona. No existiendo algún tipo de instrumento que permitiera a los gobiernos captar algún porcentaje de este *plus valor*.

CUADRO SINTESIS

Nombre del Proyecto: Condominio Habitacional “Quinta de Las Mercedes”

Información General:	
a.	Tipo del proyecto: Quinta de Las Mercedes es un Proyecto Habitacional bajo Régimen de Condominio.
b.	Localización: El proyecto ha sido desarrollado en el Km 26 ½ de la autopista San Salvador-Santa Ana, Municipio de San Juan Opico, departamento de la Libertad.
c.	Área construida: El proyecto urbanístico ha sido desarrollado en un área de 104,834.94 M2, el cual incluye 244 viviendas, zonas verdes, áreas recreativas, etc.
d.	Costo global estimado: se considera que puede ser US\$30,500,000.00, considerando que el precio de venta de las viviendas diseñadas (3 modelos), oscila entre los rangos de US\$80,000.00 hasta US\$150,000.00.

Gestión:	
a.	Coyuntura histórica que posibilitó el proyecto: La Región del Valle de San Andrés a partir de los años 70's y 80's tuvo un crecimiento como un polo de desarrollo Industrial, habiéndose instalado importantes industrias salvadoreñas, y posteriormente se desarrollaron parques Industriales en régimen de Zonas Francas. En ella se instalaron empresas extranjeras especialmente en el rubro de maquila. Es así como la empresa Intercomplex American Industrial Park, obtiene permisos para desarrollar un parque industrial, en varias etapas. En el año 2004 la empresa, no ha tenido el crecimiento esperado en lo que refiere a la industria, por lo que decide solicitar ante la OPVSA y VMVDU el cambio de uso de suelo de una porción de sus terrenos para uso habitacional, teniendo en cuenta el desarrollo que en ese rubro estaba teniendo la zona. Dicho cambio de uso de suelo fue aprobado en el mismo año.

b.	<p>Promotor principal y actores involucrados: Contando con los permisos de cambio de uso de suelo aprobado, Intercomplex negocia con inversionistas la venta de los terrenos para el desarrollo del proyecto habitacional, habiendo adquirido el Grupo Provivienda S.A. de C.V. aproximadamente 10 manzanas de terreno para el desarrollo del Proyecto Condominio Habitacional “Quinta de Las Mercedes”. Es esta empresa la que posteriormente tramitó los permisos de parcelación y de construcción ante la OPVSA.</p>	<p>suelo, habiéndosele solicitado el diseño de un Plan para el desarrollo de la zona a intervenir.</p>
c.	<p>Principales problemas enfrentados en la gestión: De acuerdo a la información con que se cuenta no hubieron problemas relevantes en las gestiones realizadas.</p>	<p>Equipo/s que formularon el proyecto y su funcionamiento: Estas intervenciones fueron ejecutadas por la empresa privada que desarrollo el proyecto.</p>
Planificación:		Financiamiento:
a.	<p>Relación con los planes de desarrollo de la ciudad: El Proyecto Condominio Habitacional “Quinta de Las Mercedes” fue desarrollado de acuerdo a los planes aprobados por la OPVSA y VMVDU que se solicitaron cuando se gestiono el cambio de usos de suelo.</p>	<p>Fuentes del financiamiento: Las fuentes de financiamiento para el desarrollo del proyecto, así como su manejo fueron realizadas y ejecutas directamente por el Grupo inversionista de capital colombiano.</p>
b.	<p>Innovaciones aportadas por el marco regulatorio/normativo: Este fue uno de los primeros proyectos autorizados en los que se tramitó un cambio de uso de</p>	<p>Características del manejo financiero: S/D</p>
		Tierra:
a.		<p>Carácter de dominio de la propiedad: El proyecto Condominio Habitacional “Quinta de Las Mercedes” fue desarrollado totalmente en terrenos privados, los cuales eran inicialmente de la sociedad Intercomplex, habiendo vendido parte de esto a Grupo Provivienda S.A. de C.V. el cual desarrollo 244 unidades habitacionales las cuales han sido vendidas y escrituradas en forma individual. Posteriormente se ha establecido para los habitantes y de común acuerdo un régimen de condominio.</p>

- b. Captación de rentas, plusvalías, etc.: Definitivamente se ha generado una plusvalía para los terrenos que están sin desarrollar, con la introducción de servicios, bulevar de acceso, el propio diseño del proyecto, dicha plusvalía ha sido generada para los dueños del terreno, y se demuestra con el incremento en el precio de venta de los lotes que ellos están ofertando en relación a las negociaciones que hicieron en el 2004.

absorción de agua. Contaminación de los mantos freáticos. Contaminación de las quebradas naturales.

Impactos (positivos y negativos)

- a. Sociales: Mayor oferta de vivienda en la zona. Acceso controlado, por lo tanto mayor seguridad. Mayores espacios para la recreación y por tanto menor sensación de hacinamiento. El tiempo de traslado hacia San Salvador es un factor considerable, sobre todo si se toma en cuenta el factor de congestionamientos
- b. Económicos: Generación de empleos debido a los procesos constructivos y de demanda de servicios domésticos. Aumento de las plusvalías de la zona .
- c. Urbanísticos: Espacios comunes para la distracción y el ocio. Dificultades por el desplazamiento hacia San Salvador.
- d. Ambientales: Permeabilización de la zona, por tanto menos capacidad de

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) (2000). Plan de Desarrollo territorial del Valle de San Andrés El Salvador: INYPSA.
- Diario Oficial (2009, 05 de febrero). La Asamblea General de la Asociación de Municipios del Valle de San Andrés, AMUVASAN El Salvador pp 37 - 39





URBANIZACIÓN BOSQUES DE LOURDES

Joyce Britto • Edna Valle • Raymundo Pineda • Elmer Martínez • Eduardo Barrientos • Claudia Lazo



INTRODUCCIÓN

El proyecto Urbanización Bosques de Lourdes se ubica en la planicie central del Valle de San Andrés, en jurisdicción del municipio de San Juan Opico, el cual ha experimentado a partir de comienzos de los años 90's, tanto un crecimiento poblacional como un crecimiento de la superficie urbanizada sumamente alto.

Estos procesos de transformación urbanística han tenido su origen en los flujos migratorios del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), cuyos sectores de ingresos medios han encontrado en este ámbito territorial una solución a sus demandas habitacionales.

De acuerdo a datos del Plan de Desarrollo Territorial del Valle de San Andrés, el municipio de San Juan Opico, durante el período de 1996 a 1999 experimentó un incremento en su superficie urbanizada de 355 Ha., con una tasa anual media de crecimiento poblacional de 9.4. Esta tasa es la segunda más alta de la región después de la del municipio de Colón (15.3), y es también mayor que la tasa de crecimiento anual promedio de la región de 8.8.

Es importante señalar, que estos datos no toman en cuenta la dinámica urbana posterior al año 1999, y que solamente el proyecto que será objeto de análisis en este documento, comprende una superficie urbanizada total de

casi 24 Ha. y una población adicional de 4,000 habitantes.

Para efectos del análisis del caso de estudio, se identifican tres hitos importantes, cuyos datos dan lugar a reflexiones y conclusiones:

- **Hito 1:** se toma como punto de partida el año 1996, en el que se hace efectivo el cambio de uso de suelo de agrícola a urbano, mediante la aprobación de la parcelación original denominada Bosques de Joya de Cerén. Es importante tener en cuenta que en esta etapa, el municipio no contaba con instrumentos de planeamiento ni con instrumentos legales de ningún tipo en esta materia. Por tanto, las competencias de vigilancia, control y autorización de los permisos eran desarrolladas de manera supletoria por el Gobierno Central a través del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), utilizando las disposiciones de la Ley de Urbanismo y Construcción.
- **Hito 2:** Se analizan los procesos de reparcelación e intensificación de los aprovechamientos constructivos desencadenados a partir del año 2002, producto de las determinaciones del planeamiento que calificaron el ámbito como de uso habitacional de densidad

alta. Como veremos más adelante en este período, el municipio ya contaba con un Plan de Desarrollo Territorial aprobado, legislación local en la materia y una oficina técnica de carácter municipal que ejerce la competencia de vigilancia, control y autorización de los permisos.

- **Hito 3:** Desarrollo de la quinta etapa del proyecto, en terreno contiguo con dimensiones y características similares a las primeras cuatro etapas.

Lo anterior expuesto, sumado a las inspecciones de campo y las entrevistas con agentes involucrados, son el material que proporcionan la base concreta a efectos de plantear valoraciones del proceso, conclusiones y recomendaciones.

ANÁLISIS DEL CASO DE ESTUDIO

El proyecto habitacional Urbanización Bosques de Lourdes corresponde a una iniciativa de urbanización desarrollada por agentes inmobiliarios privados en terrenos de la misma índole, iniciado en el año 1996. A la fecha continúa desarrollándose en sus últimas etapas. La intervención de la administración pública en el proceso se ha limitado prácticamente a los aspectos de carácter

regulatorio,⁷ a través del otorgamiento de las respectivas calificaciones y licencias de construcción y/o parcelación y la posterior prestación de servicios municipales a los habitantes. Como veremos más tarde, es hecha de forma parcial, pues la municipalidad ha cedido a la junta vecinal la administración y mantenimiento de las zonas verdes y del equipamiento social del proyecto que de acuerdo a la Ley de Urbanismo y Construcción, son de carácter municipal.

Originalmente, el proyecto se denominaba Bosques de Joya de Cerén⁸. El concepto de mercadeo consistía en ofrecer al mercado lotes de 1,100 m² con las obras de urbanización completas⁹ (zonas verdes, calles e infraestructura de servicios básicos) y era

⁷En un primer momento, el ente público que intervino fue el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, y más tarde con la aprobación y puesta en vigencia del Plan local y las normas locales, la municipalidad de San Juan Opico, a través de la Oficina de Planificación del Valle de San Andrés.

⁸Con este proyecto, se hizo efectivo en el año 1996 el cambio de uso de suelo de *rural a urbano*, a través de permiso de parcelación para uso habitacional con densidad D4 equivalente a más de 500 hab./ha., y parcela promedio de 1,100 m² otorgado por el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, dicho proyecto fue desarrollado por la empresa CORFINSA, S.A.

⁹De acuerdo a datos obtenidos de la consulta de Escritura pública, la empresa urbanizadora INURBA que desarrollo la sub parcelación realizó compras de terrenos a CORFINSA a un precio de US\$40.00/m².

posteriormente el propietario quien de forma individual construía su vivienda, es decir, no era un emprendimiento de vivienda en serie, con muralla perimetral (como hoy lo conocemos); sin embargo, a pesar de que este concepto ya había sido aplicado con éxito en la periferia urbana de otros sectores del país,¹⁰ el desarrollo inmobiliario no obtuvo el éxito comercial esperado, lo que derivó en la quiebra financiera de la empresa desarrolladora y su posterior embargo bancario.

Es así, que el proyecto es vendido a un nuevo desarrollador privado, llamado Ingenieros Urbanistas (INURBA). La empresa advierte las oportunidades de negocio derivado por un lado, de las determinaciones del Plan de Desarrollo Territorial,¹¹ que calificaban el ámbito del emprendimiento como de “*uso habitacional densidad alta*”¹² Ver Anexo No.9 y por otro, la

¹⁰ En la calle al Puerto de La Libertad, este tipo de emprendimientos ha tenido mucha aceptación en el mercado con proyectos como Las Piletas, Cumbres de Peñaflo, Quintas de Santa Elena, entre otros; sin embargo, incorporan el concepto de exclusividad y de altos estándares de urbanización que el proyecto de Bosques de Joya de Cerén no ofrecía en sus inicios.

¹¹ Formulado en el año 1999 por el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano en conjunto con las municipalidades de Colón, Sacacoyo, San Juan Opico, Armenia y Ciudad Arce; a través de la contratación de una firma consultora de origen español.

¹² Densidad constructiva = 50-80 Viv/Ha, Densidad poblacional=200-400 Hab./Ha, Lote Mínimo= 100 m² y Área útil máxima= 70%.

creciente dinámica urbanística del mercado de vivienda en el sector para flujos poblacionales provenientes principalmente del Área Metropolitana de San Salvador. Ver Anexo No.10, cuadro resumen de incrementos en el aprovechamiento derivados de los cambios introducidos por las determinaciones del Plan de Desarrollo Territorial (PDT). A partir de lo anterior, el desarrollador inmobiliario procede en primer lugar a cambiar de forma radical el concepto del desarrollo, ofreciendo al mercado, de acuerdo al lema de la información publicitaria: “*Un lugar exclusivo a su alcance*”; para ello, lo amuralla cumpliendo así con el concepto de **exclusividad**, y lo sub-parcela, alcanzando lotes promedio de 225 m² para ofrecer **precios más competitivos**¹³. Para esto último, hace uso de los incrementos en el aprovechamiento que le otorga el planeamiento y la norma local aprobada por la municipalidad, sin embargo, resalta el hecho que el desarrollador no hizo efectivo el aprovechamiento máximo posible que le otorgaba la norma local.

De acuerdo a estimaciones propias basadas en los datos del proyecto proporcionados por la

¹³ Actualmente los precios de las viviendas construidas oscilan entre los US\$72,000 y US\$76,000. son financiadas a través de la Banca privada y el Fondo Social para la vivienda, y las cuotas mensuales oscilan entre los US\$600 y US\$650, para lo que es requisito tener ingresos familiares de al menos US\$2,000, es decir aproximadamente 10 salarios mínimos.

Oficina de Planificación del Valle de San Andrés (OPVSA), el emprendimiento alcanzó, con el proceso de sub-parcelación de las etapas I, II, III y IV densidades de 156 Hab/Ha. y 31 Viv/Ha. Estos índices tuvieron un incremento adicional con el desarrollo de la quinta etapa a 172 Hab/Ha. y de 35 Viv/Ha. respectivamente; ambos valores pueden ser tipificados como de densidad media en base a la norma local, cuando se podría haber alcanzado un máximo de hasta 400 Hab/Ha. y de 80 Viv/Ha. Lo anterior puede ser explicado más que por la incidencia de la administración pública como ente regulador, por el nicho de mercado al que estaba dirigido el proyecto, que demandaba productos típicos de los suburbios o áreas periféricas, ofreciendo mayores índices de áreas libres por habitante.

Aún cuando, el proyecto en su conjunto ha sufrido decrecimientos con cada etapa desarrollada de los índices de zona verde por habitante, partiendo de 45 m²/hab. de la parcelación original, a 18 m²/hab. después del proceso de sub-parcelación y finalmente con el desarrollo de la quinta etapa a 12.5 m²/hab. Los tres son índices muy por arriba del 1.5 m²/hab. que exige la norma local e incluso superior al índice de 10 m²/hab. que recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS). Frente a lo anterior, conviene reflexionar en la necesidad de realizar una revisión del índice establecido por la norma local para cesiones de

zona verde, que parece ser muy bajo en relación a la tipología de los desarrollos inmobiliarios en esa zona.¹⁴

Sucede un fenómeno similar con el comportamiento de las cesiones para equipamiento social del proyecto, que eran un elemento que el proyecto original no ofrecía; sin embargo, con la sub parcelación estos se vieron incrementados a 1.10 m²/hab. y con el desarrollo de la quinta etapa a 1.70 m²/hab., a pesar de que la norma local únicamente exige una cesión de 0.30 m²/hab. Lo cual, nuevamente, está directamente relacionado con el tipo de producto comercial que se deseaba generar. *Ver Anexo No11. Cuadro resumen de variaciones en las cesiones de zonas verdes y equipamiento social derivados de los cambios introducidos por las determinaciones del PDT.*

Así mismo, cabe reflexionar en los impactos generados a la ciudad por el cambio de concepto urbanístico abierto del proyecto original a uno amurallado, que da vida al concepto de “**exclusividad**” que buscaba desde un inicio generar el emprendimiento.

Al analizar las imágenes satelitales *Ver figura N°1*, se observa que los efectos más visibles

¹⁴ Esto es aplicable para los proyectos cuyo nicho de mercado son la clase media y alta, que están dispuestas a sacrificar distancia a cambio de comodidad, exclusividad y calidad de vida.

han sido la creación de una pieza urbana de 24 hectáreas que funciona de manera autónoma y no se integra ni relaciona con su entorno, ni siquiera con los bloques urbanos adyacentes de Calzada de Lourdes al poniente y Las Arboledas al sur y sur oriente, que en términos generales albergan grupos poblacionales del mismo estrato socio económico. Así mismo, ha dado lugar a la privatización del espacio público (zonas verdes y equipamientos sociales) y de la vía pública, que en principio deberían ser administrados *“por la ciudad, para la ciudad”*.

Esto ha dado la posibilidad a todos sus habitantes de gozar de los beneficios (que de acuerdo al esquema de desarrollo actual pertenece a unos pocos), de contar con mayores índices de zonas verdes y equipamientos.

A partir de lo anterior, parece recomendable incorporar dentro de las normas locales, aspectos que regulen los tamaños máximos de los clúster habitacionales, basados en el concepto de bloque urbano desarrollado dentro del Reglamento a la Ley de Urbanismo y Construcción, y que al menos los porcentajes mínimos establecidos para cesiones de zona verde y equipamiento social, sean ubicadas fuera de las murallas perimetrales, permitiendo el goce y disfrute de las mismas a todos los habitantes. Se identifican, otros impactos de carácter más general, como lo son el impacto al

tráfico, que si se estiman dos vehículos por vivienda, ascendería a un total de 1,600 vehículos que acceden al proyecto a través de calle marginal paralela a la Carretera Panamericana (CA-1) que es una vía primaria de carácter internacional y los impactos de carácter ambiental como lo son: (1) el incremento en la demanda de agua potable, que aún cuando es un recurso abundante en la zona, presenta altos niveles de contaminación por las prácticas agrícolas de años anteriores con utilización de fertilizantes y la reciente proliferación de la implantación de sistemas de fosas sépticas en un territorio cuyos acuíferos se encuentran bastante superficiales; (2) el incremento en volumen de aguas negras generadas por el emprendimiento que se estima asciende a 1,021,250lts/día, con el agravante de que estas últimas están siendo dispuestas por el sistema de fosas sépticas individuales, causando contaminación de los acuíferos; y (3) aumento en el volumen de desechos sólidos generados, que se estima alcanza los 2,614 kg/día, representando un incremento en los servicios de recolección y disposición que debe prestar la municipalidad. Ver Anexo No.12. Gráfico de estimación de impactos.

Es importante señalar, que aún cuando los impactos antes descritos son significativos, estos podrían haber sido 2.3 veces más, si se hubiera hecho uso del máximo



aprovechamiento que habilitaba la norma, así mismo, que estos podrían ser mínimos o nulos si el proceso de urbanización hubiese estado acompañado de la construcción de las infraestructuras previstas por el planeamiento.

Con respecto a lo anterior, hay mucho material de reflexión y da lugar inclusive a otro ensayo, pues aunque se estableció en los inicios del proceso la figura del “Grupo Gestor”, como una plataforma público-privada para la gestión del territorio¹⁵, un Plan de Inversiones Estratégicas (PIE) y un Plan de Acción Inmediata para la Implementación del PIE (PAIPE), elementos (no técnicos) la falta de experiencia de trabajo conjunto entre lo público y lo privado y la debilidad de los gobiernos locales ante el poder económico, terminaron en una serie de conflictos que finalmente disolvieron el esfuerzo, y acabaron con los procesos de gestión de los proyectos estratégicos propuestos por el planeamiento.

Es interesante identificar, que aún cuando dichas infraestructuras generales no fueron construidas, el mercado de tierra¹⁶ tuvo una

¹⁵ Se establecieron roles diferenciados de lo público y de lo privado, así como sus funciones que no eran de carácter decisorio sino consultivo...funcionaba como un espacio de coordinación para promover iniciativas y coordinar la inversión pública y privada, de escala nacional y regional.

¹⁶ De acuerdo al estudio del mercado de tierras realizado por el Plan de Desarrollo Territorial en el año 1999: en esa fecha, el

valorización significativa, la cual se atribuye a: (1) la acción de la administración pública de nivel nacional y local, que a través de las determinaciones del planeamiento hacen posibles los cambios de uso de suelo de agrícola a urbano y determinan las intensidades de los aprovechamientos constructivos; y (2) La inversión privada, que construye obras de urbanización para hacer efectivo el cambio de uso de agrícola a urbano. **De lo anterior se puede concluir que, de las actuaciones realizadas por el gobierno local se derivan los mayores plusvalores para el suelo.**

Con el objeto de estimar la dinámica del mercado de suelos en la zona, a lo largo de los últimos 20 años, se procede a delimitar un ámbito geográfico de estudio, tomando como variable de análisis la variación del valor de la vara cuadrada de terreno urbanizado, al comparar los datos encontrados, se comprueba este ha incrementado desde un valor de US\$2.85/v² (en los años 1989–1990), a US\$40.00/ v² en el año 1995 (que es cuando INURBA realiza la compra), a US\$55.00/ v², en

cambio de uso de suelo de agrícola a urbano se identificaba como el factor que más había contribuido al incremento del precio de la tierra, identificándose que en el año 1993 la contribución al precio había sido del 104%, en 1995 del 88.8% y en 1999 del 82%, es decir tendía a la baja. De igual manera concluía que la contribución al precio de la tierra por la construcción de infraestructura por parte de los privados había contribuido a la valorización del suelo en un porcentaje que oscilaba entre el 42.9% al 66.7%.

el período en que se inician las primeras etapas del proyecto de sub-parcelación, hasta llegar al precio actual de US\$75.00/v². Ver Anexo No 13. Delimitación del ámbito de este estudio.

Así mismo, se identifica una variación con tendencia creciente en los terrenos ubicados sobre la Carretera Panamericana hasta una distancia de 6 km. del proyecto en dirección hacia Santa Tecla, donde los valores de suelo urbanizado alcanzan los US\$85.00/v².

De igual manera se identifica una variación negativa de los precios en dirección hacia Santa Ana, presentando valores de US\$35.00/v², en terrenos ubicados sobre el mismo eje vial y a la misma distancia de 6 km. del desarrollo, por lo que podemos afirmar que la distancia hacia el Área Metropolitana de San Salvador es un factor que afecta en la determinación del valor del suelo.

De acuerdo a lo anterior, se concluye que en el ámbito geográfico de estudio durante el período 1989-2010, la valorización del suelo ha sido aproximadamente del 3,000%, y en el proyecto en estudio del 2,600%, y que los terrenos que han percibido mayores valorizaciones son los ubicados sobre la Carretera Panamericana con un radio de influencia de hasta 1 km. a ambos lados de la misma. Ver Anexo No 14.

En cuanto a la captación de parte de la administración pública de los plus valores generados, podemos manifestar que ha sido muy poca, a pesar de haber sido la acción de esta última la que generó mayor valorización del suelo. Prácticamente se reduce a la recolección de tasas por permisos de parcelación, construcción, y recepción de obras en las etapas del proyecto posteriores a la creación de la ordenanza que establece aranceles para tal fin (2003), que a la fecha de acuerdo a nuestros cálculos ascienden aproximadamente a US\$136,000.00. Se tiene conocimiento que además del cobro de aranceles establecido por la ordenanza, la municipalidad mediante la figura de “compensación social por cambio de uso de suelo” ha captado en otros proyectos de la zona hasta US\$0.10/ v², aunque se desconoce si para el proyecto en análisis se dio esta práctica. Partiendo de la hipótesis de que la anterior práctica se haya realizado, esto significaría para el área de nuestro proyecto en estudio la cantidad adicional de US\$950,000.00; lo que sumaría un total de US\$1,086,000.00, que en todo caso es un porcentaje mínimo del 2,600%.

Aún así, no es cierto pensar que el resto de las plusvalías quedaron en manos únicamente de los desarrolladores privados INURBA, pues el mayor porcentaje de plusvalor fue generado en el cambio de agrícola a urbano en el año 1996.

Este captado por los propietarios originales y el desarrollador inmobiliario CORFINSA (aunque recordemos que este último es el que asumió el riesgo del emprendimiento que le llevó a la quiebra financiera), también participaron en las plusvalías generadas los propietarios individuales que realizaron la compra de los terrenos a CORFINSA, que se han beneficiado de las obras de urbanización construidas por INURBA (por exigencias de la acción pública) incrementando el valor de su propiedad de US\$40.00 a US\$75.00. Los compradores de las primeras etapas del proyecto Bosques de Lourdes, también captaron un porcentaje de las mismas, pues el precio de las unidades habitacionales ha ido aumentando con cada una de las etapas del proyecto, y por supuesto, el desarrollador inmobiliario también lo ha hecho, pues el desarrollo del proyecto en etapas, le ha permitido la posibilidad de incrementar el precio de venta con cada una de ellas, pues el mercado estaba dispuesto a pagar un mayor precio.

A partir de lo planteado, se recomienda a la Oficina de Planificación del Valle de San Andrés y a la Asociación de Municipios, lo siguiente:

- Llevar a cabo la revisión de la ordenanza reguladora de usos de suelo vigente, pues el análisis identifica que hay que valorar técnicamente en un

estudio más amplio, la posibilidad de incrementar el valor de los índices establecidos para zonas verdes¹⁷, en razón de la fragilidad ambiental del territorio. Así mismo, se recomienda normar máximos para los desarrollos en régimen de condominio cerrado, de manera tal, que se contrarresten los efectos de segregación, exclusión y desarticulación urbana. Ver Anexo No.15 y Anexo No.16, Cuadro comparativo de estándares de cesiones.

- Se recomienda promover la revisión de los aranceles fijados por la Ordenanza de Desarrollo Territorial municipal, para la emisión de licencias, que de acuerdo al análisis podrían ser más altas en la zona de la planicie central que es la más valorizada y que es la que más demanda servicios de parte del municipio.
- De acuerdo al análisis realizado de valores de mercado del suelo, se identifica la conveniencia de formular una ordenanza de contribuciones especiales, que permita a las municipalidades captar fondos para la construcción de las infraestructuras de carácter supramunicipal (viales y de drenajes de aguas lluvias y negras)

¹⁷ Que de acuerdo a la tipología habitacional desarrollada de densidad media y baja ya lo están haciendo por razones de mercado.

necesarias para equilibrar el desarrollo urbanístico de la zona, mediante cobros diferenciados de acuerdo a un mapa de valores de la zona de influencia que se verá beneficiada.

- Gestionar políticamente de forma conjunta ante la Asamblea Legislativa, la aprobación de impuestos municipales de aplicación general que tengan como hecho generador y objetivo la recuperación de las plusvalías a favor de la comunidad, tales como: impuesto predial, contribuciones especiales por mejoras, participación en plusvalías por cambios de uso de suelo y otorgamiento de mayores aprovechamientos constructivos, entre otros.

Finalmente, en cuanto a la captación de plusvalías aún persiste la interrogante: ¿A quién le corresponde captarlas o recolectarlas?, pues si lo hace el Gobierno Local, ¿Será este el que desarrollará los sistemas generales de drenajes de aguas negras y aguas lluvias? ¿Cuándo es una competencia del Gobierno Nacional? ¿Cómo se logra que estos fondos no sean desviados para invertirlos en otros territorios y en otras obras? Son preguntas que podrían dar las pautas para definir futuras investigaciones.

CUADRO SINTESIS

Nombre del Proyecto: Urbanización Bosques de Lourdes

Información General	
a.	Tipo de proyecto: habitacional, construcción en serie de unidades adosadas densidad media.
b.	Localización: km. 25 autopista a Santa Ana, Cantón las Delicias, Municipio de San Juan Opico, Departamento de La Libertad.
c.	Área construida: 282,940.67 m ²
d.	Costo global estimado: USD \$62,200,000.00 (m ² de urbanización = a USD\$220.00 y costo producción por unidad habitacional aproximado de USD \$45,000.00)
Gestión:	
a.	Coyuntura histórica que posibilitó el proyecto: Cambio de uso de suelo de rural a urbano aprobado por el VMVDU previo a la formulación del respectivo plan con densidad D4 y lotes promedio de 1,100m ² , a partir del planeamiento realizado en el año 1999 y la aprobación de la ordenanza reguladora de uso de suelo se incrementó el aprovechamiento

<p>máximo posible al calificar el ámbito como de uso habitacional densidad alta.</p>	<p>Planificación:</p>
<p>Firma de los acuerdos de paz en 1992 posibilitó la recuperación de la economía nacional que inicio con la inversión pública en la infraestructura, financiada por donaciones y préstamos de la cooperación y la banca internacional. A esta reactivación se agrega la inversión de la empresa privada en una serie de proyectos entre estos los habitacionales.</p>	
<p>b. Promotor principal y actores involucrados</p>	<p>b. Innovaciones aportadas por el marco regulatorio/normativo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Posibilita el cobro de tasas por servicios de tramitología prestados a través de la ordenanza.
<p>El promotor principal fue la empresa privada: Ingenieros Urbanistas – INURBA-, y las entidades públicas involucradas fueron la municipalidad a través de su oficina técnica OPVSA y el VMVDU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cambia unidades de medida de los estándares urbanísticos de zona verde que en el Reglamento a la Ley de Urbanismo y Construcción son calculados en base a área útil y en la ordenanza son en base a habitantes, establece además diferenciación en los estándares para área urbana y rural.
<p>c. Principales problemas enfrentados en la gestión</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las densidades habitacionales las expresa no únicamente en función de lote promedio como lo hace el reglamento a la Ley de Urbanismo y Construcción, sino también en base a densidad poblacional (hab/ha) y densidad constructiva (viv/ha).
<p>Los problemas enfrentados fueron sobre todo al inicio, por la dificultad de comercialización del emprendimiento, que finalizó en la quiebra financiera de la empresa CORFINSA y la venta del desarrollo inmobiliario a la empresa INURBA que cambió radicalmente el concepto del emprendimiento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establece dentro de las sanciones que el producto de las multas, ingresará al fondo municipal y deberá destinarse exclusivamente para fines de desarrollo establecidos por el plan de desarrollo territorial y para la conservación y/o

<ul style="list-style-type: none"> • protección del medio. (art. 153). • Posibilita la cesión de suelo destinado para equipamiento social de la municipalidad a otra institución pública o privada sin fines de lucro para ser utilizada en actividades de tipo social. (art. 119) • Posibilidad exigir al urbanizador que el emprendimiento habitacional cuente con un área para uso complementario (comercial o institucional), como máximo del 25% para todos los emprendimientos y para los fraccionamientos mayores a 1,000 unidades, de acuerdo a los siguientes estándares: 1.05 m² por habitante, para poblaciones de 5,000 a 20,000 habitantes; 1.45 m² por habitante para poblaciones mayores a 20,000 habitantes. c. Equipo/s que formularon el proyecto y su funcionamiento: La formulación estuvo a cargo de INURBA marco normativo y asesoría técnica por parte del VMVDU. 	<ul style="list-style-type: none"> b. Características del manejo financiero Existen figuras de promoción actualmente para la comercialización de las viviendas que consisten en bonos en efectivo proporcionados por la empresa desarrolladora.
Financiamiento:	
<ul style="list-style-type: none"> a. Fuentes de financiamiento: 	<p>El proyecto se ha desarrollado con el financiamiento a corto plazo a través de diferentes entidades de la banca privada como Banco Agrícola y en el largo plazo el financiamiento proviene además del Fondo Social para la Vivienda (FSV).</p>
Impactos (positivos y negativos)	
<ul style="list-style-type: none"> a. Sociales 	<p>Positivos: Clima interno de seguridad y de calidad de vida, oferta habitacional para los sectores de ingresos medios, se generó la convivencia social fundamentada en las regulaciones</p>



- | | | |
|-----------|--|--|
| <p>b.</p> | <p>determinadas en los estatutos de conformación de la asociación de residentes</p> <p>Negativos: Generó exclusión social al implementar un equipamiento urbano de uso privado. Acrecentó la diferencia de las clases sociales resaltando la incapacidad de los estratos de bajos ingresos para la obtención de una vivienda digna.</p> <p>Económicos</p> <p>Positivos: Generación de empleos durante la etapa de construcción y funcionamiento del proyecto, robustecimiento y dinamización de los centros urbanos cercanos al desarrollo, generación de nuevos tipos de dinámicas comerciales a lo largo de la carretera.</p> <p>Negativos: Pérdida de la oportunidad de captación de plusvalías de parte del municipio.</p> | <p>Negativos: Segregación socio espacial, falta de integración con su entorno urbano, incremento en el parque vehicular de al menos 1,600 unidades.</p> |
| <p>c.</p> | <p>Urbanísticos</p> <p>Positivos: Ampliación de la oferta en el parque residencial de la zona para ingresos medios (\$3,000 por familia), ampliación de los coeficientes de equipamiento social y área verde por habitante. Mejoras en la calidad de las condiciones de seguridad dentro del proyecto.</p> | <p>d.</p> <p>Ambientales</p> <p>Positivos: Mejoras en la calidad paisajística, reforestación de áreas verdes, creación de espacios abiertos. Se considera un buen aporte del proyecto el no haber hecho uso de la máxima intensidad permitido por las determinaciones del planeamiento y la norma, y por proporcionar mayores índices de zona verde por habitante que los establecidos por la norma.</p> <p>Negativos: Crecimiento en la demanda de agua potable, contaminación de los acuíferos subterráneos por la utilización de fosas sépticas individuales, incremento en la generación de desechos sólidos, incremento de la superficie impermeabilidad y por tanto aumento de la escorrentía superficial.</p> |



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) (2000). Plan de Desarrollo territorial del Valle de San Andrés El Salvador: INYPSA.
- Consejo de Alcaldes del Area Metropolitana de San Salvador (COAMSS) (1996). Reglamento a la ley de desarrollo y ordenamiento territorial del área metropolitana de San Salvador (AMSS) y de los municipios aledaños El Salvador: COAMSS
- Asamblea Legislativa de La República de El Salvador (1993). Ley de desarrollo y ordenamiento territorial del área metropolitana de San Salvador (AMSS) y de los municipios aledaños El Salvador





PARCELACIÓN HABITACIONAL BRISAS DE SAN ANDRÉS (Sitio arqueológico El Cambio)

Aminta Cruz de Colocho • Eva Hernández de Flores • Erika Langsdorff Salazar • Blanca Valle Maldonado • Tito Francisco Chile Ama • Gerardo José Iglesias



INTRODUCCIÓN

El *Valle de San Andrés* está localizado en la cuenca del Río Sucio con una extensión de 830 Km². Comprenden gran parte del departamento de la Libertad y una pequeña porción de los departamentos de Santa Ana y Sonsonate al occidente del país.

Los municipios que conforman la cuenca son doce; siete de ellos están ubicados en las montañas; y otros cinco en la planicie del valle. Por sus características, su crecimiento urbano es el segundo más pujante del país, después del Área Metropolitana de San Salvador, caracterizado por su buena accesibilidad a nivel nacional, desarrollo económico y territorial.

Para el año 2000, el valle concentró a una población de 363,800 habitantes estimándose que la proyección de la población para esta zona en el 2015 será de 567,800 hab., habiéndose generado un crecimiento del 56.1% en ese lapso de tiempo. La densidad del valle se estima en 349 hab./km² y la tasa de crecimiento anual de la población es del 4.3%, bastante superior a la media nacional, con una participación mayoritaria de población joven. Por ejemplo la población de Lourdes, Quezaltepeque, Ciudad Arce y San Juan Opico -municipios de la planicie del valle- al 2000 fue de 152,300 hab., y se proyecta una población al

2015 de 364,000 hab., habiendo un crecimiento estimado de 139% en 15 años¹⁸.

La planicie ha experimentado un considerable incremento del área urbanizada o construida en los últimos años. En su conjunto ha aumentado de 3,442 Ha. en 1996 a 4,687 Ha. en 1999, lo que significa un incremento de 36.2% para ese período. Respecto a 1978, esta superficie prácticamente se ha multiplicado por diez, mientras la población se ha multiplicado aproximadamente por dos. En el periodo de 1996 al 1999, se produjo un crecimiento medio anual del área urbanizada del 8.8%, que comparada con el crecimiento medio anual de la población para la zona en el periodo (3.2%) resulta aproximadamente tres veces superior el crecimiento de la actividad edificadora sobre el crecimiento poblacional¹⁹.

Toda esta dinámica de crecimiento, está íntimamente relacionada con el desarrollo económico del valle, su vocación y potencial basado en una clara concentración de la actividad industrial, específicamente en los 5 municipios de la planicie (especialmente en la rama textil), donde existe un claro “drenaje” de

¹⁸ Tomado de Raquel Castillo: “Experiencia en Desarrollo Territorial y Urbano en el Valle de San Andrés, El Salvador”. Noticias Delnet, No. 33, Enero- Febrero 2004. Centro Internacional de Formación de la OIT

¹⁹ Ídem.



la población ocupada en el sector agrícola hacia el industrial. Las actividades de comercio y servicios están también en aumento, ejerciendo una alta presión a los recursos naturales, arqueológicos y al desarrollo urbano; por lo que se presenta un fuerte interés del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) así como por actores locales, por el correcto y sostenible desarrollo del valle, lanzando la iniciativa de formulación de un Plan de Desarrollo Territorial Regional entre 1999 y 2001, junto con otros productos o insumos esenciales que impulsan el proceso.

Aún con la base de las buenas intenciones de la planificación estratégica, se desarrollaron proyectos de grandes empresarios apoyados por gobiernos locales, donde la especulación del suelo inicia el desequilibrio del emplazamiento de proyectos habitacionales en zonas con otra vocación y características, como “Brisas de San Andrés”, el cual nos sirvió como caso de estudio para analizar el contenido del curso, especialmente en el tema de gestión del territorio.

Se presenta entonces el contexto del proyecto, primero con la descripción del Sitio Arqueológico El Cambio y la planificación urbana (o los cambios) que posibilitaron su construcción; la problemática del proyecto y algunas reflexiones que se dejan sobre la mesa

de discusión para ser debatidos. *Ver Anexo No.17*

REMEMBRANZAS NECESARIAS – CONTEXTO DEL PROYECTO

El sitio arqueológico El Cambio se localiza en el kilómetro 33 sobre la carretera que conduce al municipio de San Juan Opico, Cantón Agua Escondida, departamento de La Libertad. Las coordenadas de latitud son 13.80690 y longitud 89.35631, en el sector central de El Salvador, en el borde oriental del Valle de Zapotitán, en el margen izquierdo del Río Sucio, a 11 km. al noreste del complejo volcánico de San Salvador (cráter del Boquerón), a 3 km. al oeste-suroeste del volcán El Playón y a 2.5 km. al sur del Sitio Arqueológico Joya de Cerén y del edificio volcánico Laguna Caldera.

El sitio arqueológico El Cambio tiene una extensión total de 0.25 km², y está ubicado en un terreno en forma trapezoidal, con el eje principal norte-sur de 43 metros de longitud y eje menor este-oeste entre 150 y 350 metros de ancho²⁰.

Fue descubierto debido a un corte en la carretera cercano al kilómetro 33, camino a Opico, registrado como sitio arqueológico en 1976 e investigado por primera vez en 1978-

²⁰ Según entrevista a Técnico del Departamento de Arqueología, Dirección Nacional de Patrimonio Cultural.

1979, durante el Proyecto Protoclásico, dirigido por el arqueólogo Payson Sheets²¹, donde se hicieron algunas excavaciones de sondeo, y algunas adicionales fueron realizadas en los años noventas.

De ellas se concluyó que El Cambio es un asentamiento importante del período Clásico Tardío (600-900 d.C.). “Fue un pueblo grande, y es razonable suponer que su pirámide principal sea el monumento funerario de un gobernante local. Este pueblo habría sido secundario en jerarquía a la gran capital regional contemporánea de San Andrés. Posee al menos 5 montículos, incluyendo una pirámide con 12 metros de altura, la cual se sitúa sobre una gran plataforma artificial. Puede haber otras estructuras menores, ya que el sitio fue cubierto por capas de ceniza volcánica durante y después de su ocupación.

El Cambio coexistía con Joya de Cerén, pero estando a mayor distancia de la fuente de erupción (ocurrido aprox. 650 d.C.), sobrevivió al desastre y siguió habitado por otro siglo y medio”²².

²¹ Ver Anexo 18: *Mapa de Recursos Arqueológicos e Históricos*, designación del sitio: 17-24- El Cambio 1978. Tomado de www.amuvasan.isdem.gob.sv

²² - Tomado del Resumen Ejecutivo de Fundación Nacional de Arqueología de El Salvador- FUNDAR: “La Destrucción inminente del Sitio Arqueológico El Cambio”, 15 de noviembre de 2004.

Por esas características se incluyó en la propuesta zona arqueológica de Zapotitán, del Plan de Desarrollo Territorial para el Valle de San Andrés –año 2001-, la cual abarca otros 25 sitios, en referencia al manejo y protección del patrimonio arqueológico del valle. Debido a su importancia y cercanía con Joya de Cerén, se designa a El Cambio como un futuro parque arqueológico, siguiendo las recomendaciones hechas por el Instituto de Conservación Getty y CONCULTURA, ahora Secretaría de Cultura de Presidencia (SECULTURA).

El Plan además recomienda proteger la totalidad de la zona por tratarse de un paisaje arqueológico continuo y para asegurar la preservación y conservación de cada uno de los sitios que contiene²³.

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

El Plan de Desarrollo Territorial Región Valle de San Andrés, desarrollado por iniciativa del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) entre 1999-2001, entró en vigencia en el municipio de San Juan Opico, después de la publicación de su Ordenanza del Control del

- Ver Anexo 19: “Plano Adaptado de Chandler 1983”: ubicación gráfica de estructuras. Ídem.

²³ Ídem.



Desarrollo Territorial, el 17 de diciembre de 2002.

Este definía, además de instrumentos de ordenamiento territorial (zonificación de usos de suelo y planes de desarrollo urbano), las funciones de la Oficina de Planificación de Valle de San Andrés (OPVSA). Esta oficina fue creada como el organismo encargado de la vigilancia, control y autorización de las actividades que se refieren al desarrollo territorial de los municipios que comprenden la Asociación de Municipios del Valle de San Andrés (AMUVASAN)²⁴, promoviendo con ello un fortalecimiento institucional que propiciaría el seguimiento y gestión participativa del plan. La razón de esto es porque los municipios se convertirían en los protagonistas del ordenamiento de sus territorios y los protectores de sus recursos naturales y culturales.

Es de resaltar la participación de otras instancias que intervienen y forman parte del Grupo Gestor: el Gobierno Central y Local, la empresa privada, ONG's y la Sociedad Organizada.

²⁴ constituida el 27 de septiembre de 2002 por las municipalidades de Armenia, Ciudad Arce, Colón, Sacacoyo y San Juan Opico

En general la estrategia territorial y urbana del Plan fue lograr una estructura polinuclear a partir de la consolidación de los centros urbanos, pretendiendo disuadir la localización de actividades urbanas fuera de éstos núcleos, concentrándolos en áreas previstas para la urbanización y alejándolas de las áreas vulnerables ambientalmente. Con esta estructura se buscó canalizar el proceso de la progresiva extensión de cinturones que provoca la influencia del AMSS y disminuir la presión urbanística actual sobre el conjunto del valle²⁵.

En el 2006 el VMVDU incorporó modificaciones al Plan de Desarrollo Territorial para la región del Valle de San Andrés, vigente desde el 2003²⁶. Es de resaltar que la ubicación del valle es estratégica para el asentamiento de grandes industrias e inversiones extranjeras por sus terrenos de amplias extensiones (mayores de 10 Ha): es más, las empresas ya establecidas en el sector son de las más fuertes del país y de mayor inversión, por lo que mucha de esta retroalimentación y actualización, fue coincidente con esta dinámica económica y con usos que previamente habían sido autorizados que no se apeaban a lo establecido y

²⁵ Tomado de Raquel Castillo: *“Experiencia en Desarrollo Territorial y Urbano en el Valle de San Andrés, El Salvador”*. Noticias Delnet, No. 33, Enero- Febrero 2004. Centro Internacional de Formación de la OIT.

²⁶ Dichas modificaciones no han sido oficialmente aprobadas.

aprobado en el Plan, “Esto resulta inevitable, cuando lo que tenemos es un orden urbano excluyente, patrimonialista y predador”²⁷.

En ese contexto se ubica la Residencial Brisas de San Andrés, planteado como un proyecto de parcelación habitacional, desarrollado en un terreno de 351,923.54m² equivalente a 503,531.77 v² y localizado en el kilómetro 33 de la carretera que conduce a San Juan Opico, departamento de La Libertad.

Según planos del 2003 la residencial fue proyectada con 781 lotes que oscilan entre 177.71 m² y 843.42 m², con un lote tipo es de 250 m², generando un área útil habitacional de 208,849 m². Con una reserva de áreas recreativas deportivas y culturales, la primera de 4,491.73 m² y 7,149.98 m² respectivamente; área comercial de 3,562.32 m²; plaza mercado de 1,759.64 m²; equipamiento social de 5,359.39 m² y parque recreativo arqueológico de 47,833.30 m² equivalente a 68,439.89 v² y 6.84 mz.

El valor comercial aproximado del lote es de USD\$6,363.48 (US\$25.45 m² o US\$17.79 v²). Actualmente en su mayoría los lotes se encuentran vendidos, cercados y muchos de

²⁷ Raquel Rolnik- Tomado de “El debate por reformas al suelo urbano en América Latina” Carlos Morales Schechinger, Lincoln Institute of Land Policy.

ellos con cultivos bajos y hortalizas; las sendas vehiculares son de tierra compactada y cuenta con todos los servicios básicos (cableado eléctrico y sistema de aguas).

PROBLEMÁTICA DEL PROYECTO²⁸

El proyecto *Brisas de San Andrés*, de 50.35 Ha., inició trámites a partir del año 2001 en el VMVDU en un terreno reconocido dentro de la propuesta de Usos de Suelo del Plan de Desarrollo Territorial Región Valle San Andrés, como *Zona Arqueológica*. En esa fecha donde CONULTURA, ahora Secretaría de Cultura de Presidencia, extiende una primera resolución firmada por la Directora Nacional de Patrimonio Cultural y dirigida al propietario del proyecto: Neila S.A. de C.V. En ella hacía referencia a la importancia arqueológica de la zona (según

²⁸ Nota aclaratoria: debido a que el proyecto actualmente es objeto de una investigación de la Fiscalía General de la República-FGR, no tuvimos acceso a información específica de los expedientes del mismo, tanto en la OPVSA ni en la Secretaría de la Cultura de la Presidencia. En ese sentido lo que se presenta es una construcción en el tiempo de todo el proceso de gestión del proyecto, con base al análisis de mucha documentación dispersa de entrevistas y artículos de los medios de comunicación desde que se inició el proceso en el 2001, análisis de algunos informes y documentación técnica del proyecto y del Sitio Arqueológico El Cambio, entrevistas con las actuales jefaturas de las Instituciones involucradas, entre otros.



informe técnico firmado por el entonces Director del Departamento de Arqueología), específicamente en el área del montículo I, donde se emplaza la segunda construcción prehispánica de mayor altura de la zona (aprox. 12 mts. de altura), superada solamente por la estructura 1 y 5 de San Andrés, **siendo este último el sitio arqueológico de mayor tamaño identificado en el Valle.** Por lo que se ordenó al propietario salvaguardar alrededor de 6.8 mz. alrededor del montículo para propiciar una investigación arqueológica especializada, además de la protección de 1.03 mz, como zona de amortiguamiento, fuera del área que circunda el montículo.

Esta Resolución no “liberó” arqueológicamente las otras 42.52 mz. restantes, ni autorizaba la proyección de un parque arqueológico en el área delimitada.

En el 2003, según plano firmado y sellado por la OPVSA y el entonces Alcalde Municipal de San Juan Opico, se extiende la Factibilidad del Proyecto Brisas de San Andrés para su parcelación (Según Plano de Distribución General de Lotes Exp. 0121 y de fecha 05 mayo 2003), y con ello la calificación para uso Urbanizable: Habitacional y Comercio (antes Zona de Desarrollo Especial: Conservación de Recursos Arqueológicos y Desarrollo de

Turismo Cultural²⁹), no estando acorde a la propuesta de zonificación del Plan y sin una aparente constancia de precalificación o compatibilidad de uso. Se desconoce si hubo una gestión de permiso ambiental, de parcelación y construcción, el primero otorgado por el MARN y los últimos por la OPVSA.

El permiso de CONCULTURA no fue otorgado, ya que en ese mismo año fueron iniciadas las obras de trazo de calles internas y terracería; extendiéndose en ese momento la solicitud de “paro de obra”, por parte de esta institución.

Todo este proceso demandó una investigación arqueológica especializada, financiada por el propietario, para conocer entre otros, la secuencia cronológica del asentamiento y sus límites; límites estructurales (ubicación y existencia de estructuras definidas) y funcionales del sitio; y áreas que ameritaban mayor protección e investigación. Ésta estuvo a cargo de la arqueóloga Martha González entre los años 2004-2005, abarcando un área

²⁹ Ver Anexo 20 y Anexo 21: *Mapa de Ordenamiento Ambiental- Categorías de Ordenación y Mapa de Clasificación de Usos de Suelo* del Valle de San Andrés (año 2001). Tomado del documento “Propuestas Integradas de Ordenamiento Ambiental y Urbano en el Plan de Desarrollo Territorial para el Valle de San Andrés” de Félix Benito González y Alberto Colino; www.fundicot.org

de 209.922.54 m² y realizando 115 pozos de sondeo y una trinchera en las islas ya trazadas.

En general los informes (preliminar y final) derivados de la misma, arrojaron importante información sobre los límites del asentamiento y la presencia de evidencias muebles, entre ellas ubicación y reconocimiento de 12 entierros (restos óseos) y abundante material cerámico doméstico del período pre-clásico. Todo ello fue sujeto a rescate arqueológico³⁰, es decir se procedió a su documentación, registro y extracción del material mueble. Esto propició una segunda resolución por parte de CONCULTURA, la cual reafirmaba la delimitación del área de mayor concentración arqueológica como zona protegida, dando paso al salvamento arqueológico³¹ de la misma (6.8 mz alrededor del montículo I +1.03mz de zona de amortiguamiento) y permitía la liberación de las 42.52mz para el desarrollo de la parcelación habitacional, subrayando la importancia de informar al Departamento de Arqueología

³⁰ Según la *Normativa de Regulación de Investigaciones Arqueológicas en El Salvador*, Art.5.El rescate arqueológico es toda aquella actividad que interviene en forma inmediata, en sitios de interés científico que están expuestos a ser alterados.

³¹ *Salvamento Arqueológico*, es toda aquella actividad arqueológica prevista que tiene por objeto salvar o proteger, conservar o vedar un área de interés científico. Ídem.

cualquier hallazgo en el proceso de construcción³².

El propietario Neila S.A. de C.V., financió una segunda investigación arqueológica, realizada entre los años 2006-2007 por el arqueólogo guatemalteco Rafael Castillo Tarracena, la cual pretendía que la parcelación habitacional se expandiera específicamente en la zona ya delimitada de máxima protección para la construcción de un parque recreativo arqueológico. La misma se realizó en un área equivalente a 54,938.28 m² (78,605.69 v² y 7.86 mz) que fue dividido en 4 cuadrantes (I, II, III, IV) con ejes norte-sur y este-oeste, tomando como vértice central el montículo. Cada cuadrante fue subdividido en cuadrados de 20 m². Los resultados generales de la investigación concluyeron que no fue posible encontrar alrededor del montículo I ningún tipo de arquitectura ceremonial o doméstica, sin embargo, se documentó la disposición de más montículos cercanos al principal; se conoció y definió el sistema constructivo de dichas estructuras; las temporalidades de ocupación; su relación con una posible plaza entre éstos; el estudio de fogones, entierros y surcos,

³² Según se especifica en el Art. 11 y 25 de la *Ley Especial de Protección al Patrimonio Cultural de El Salvador*; y los Art. 66, 67 y 68 del *Reglamento de la Ley Especial*.

además de abundante material de obsidiana y cerámica con huellas de uso doméstico.

A pesar de estos hallazgos, el entonces Director Nacional de Patrimonio Cultural, en el 2007 autoriza de forma negligente la construcción del parque recreativo arqueológico y de calles que lo rodearían (con la utilización de maquinaria pesada), interpretándose esto último como luz verde para parcelar 99 lotes de vivienda adicionales³³, sin contar con el permiso de CONCULTURA en parte del área definida como Zona de Protección Arqueológica y Cultural (6.8mz alrededor del montículo I +1.03mz de zona de amortiguamiento), según la Zonificación del Plan de Desarrollo del 2006³⁴, pero con los permisos correspondientes de la OPVSA.

ALGUNAS REFLEXIONES

Con toda esta problemática, quedan sobre la mesa de discusión diferentes cuestionamientos para ser debatidos, en donde se detalla:

- a) La *especulación* por parte del propietario para lograr un mayor aprovechamiento urbanístico sobre la planificación estratégica ya definida, donde se solicita y otorga un cambio de uso de suelo en la *Zona de Protección Arqueológica y Cultural* (antes *Zona de Desarrollo Especial: Conservación de Recursos Arqueológicos y Desarrollo de Turismo Cultural*) para uso *Urbanizable: Habitacional y Comercio*. **Usos incompatibles entre sí**, sin procesos claramente establecidos tanto de la OPVSA y de la Alcaldía Municipal (“carga onerosa”; estudios técnicos de impacto ambiental y de justificación de liberación arqueológica, por ejemplo), propiciando entre otros, la deforestación y consiguiente desencadenamiento de procesos erosivos de la tierra. La depredación y vandalismo del yacimiento arqueológico³⁵; además de un proceso acelerado de expansión con desorganización en la implantación de usos (lo cual al final es contradictorio, contando con lineamientos estratégicos y planificación).

³³ Dando un total de 880 lotes habitacionales.

³⁴ Ver Anexo 22 y Anexo 23: Mapa *Plan de Desarrollo Urbano para el Municipio de San Juan Opico* y Mapa de *Uso de Suelo Actual del Plan de Desarrollo Región Valle de San Andrés a nivel Regional*.

Tomado de vmvdu.mop.gob.sv

³⁵ En la investigación de la arqueóloga Martha González (2004-2005), se reportó alrededor de 100 pozos de saqueo de material arqueológico en todo el inmueble.

- b) Aún cuando la *Constitución de la República de El Salvador*, Artículo 1 inciso 3, establece que “es obligación del Estado asegurar a los habitantes el goce de la cultura”; y el artículo 63 “La riqueza artística, antropológica, histórica y arqueológica del país forma parte del tesoro cultural salvadoreño, el cual queda bajo la salvaguarda del Estado y sujeto a leyes especiales para su conservación”; la *Ley Especial de Protección al Patrimonio Cultural de El Salvador y su Reglamento*, que reconoce y considera como Bien Cultural entre otros, a los de naturaleza arqueológica (Art. 2), **tiene vacíos legales** y en general, no concreta la participación y responsabilidad del privado, ni las medidas de protección aplicables a los bienes arqueológicos muebles e inmuebles que garanticen su conservación y protección. Tampoco establece incentivos para la conservación (lo que en muchos casos plantea problemas económicos, por lo que se opta por destruir el inmueble), ni un proceso sancionatorio claro y completo que defina procedimientos, multas, infracciones, responsabilidad penal, etc, según la gravedad de faltas cometidas. Este último punto es muy importante subrayarlo, ya que el daño realizado al Sitio Arqueológico y al patrimonio nacional **no puede revertirse**, ya que tácitamente la historia ha sido borrada.
- c) La Ley Especial en su Art. 26 establece *Restricciones sobre Bienes Culturales*, si éstos están **declarados** por la autoridad competente, determinando su extensión (linderos, colindantes, coordenadas geográficas), inscrita en el Registro de Bienes Culturales y marginada en la Escritura Pública de Propiedad (Propiedad Raíz e Hipotecas). “*Con esta declaratoria, los propietarios están obligados a no realizar en los mismos trabajos que puedan afectarlos o dañarlos*”... En ese sentido, se subraya la omisión de CONCULTURA para la elaboración de la Declaratoria de Bien Cultural de por lo menos 8Mz. reservadas y protegidas, por ubicarse la mayor concentración de material arqueológico y estructural, como una primera herramienta legal que hubiera posibilitado su conservación y

que hubiera permitido y justificado la elaboración de un plan y normativa de manejo con responsabilidades específicas para el privado. Cabe resaltar que al *liberar arqueológicamente* más de 42Mz. para explotar el suelo con una calificación diferente a la establecida en el Plan, se proyectaban, entre otros, 781 lotes, además de un área de equipamiento comercial, social y recreativo, lo que brindaba de por sí grandes beneficios **económicos para el urbanizador sin el establecimiento de cargas o devolución a la municipalidad y sociedad.** La delimitación de 99 lotes habitacionales más en un área protegida y que rodean ridículamente al montículo I, es un ejemplo del beneficio privado en su máxima expresión.

- d) Se destaca la vulnerabilidad que presentaba desde un inicio la propuesta del proyecto con dos usos de suelo incompatibles entre sí en el mismo inmueble. No hubo un planteamiento de restricción de uso de suelo ni de CONCULTURA ni de la OPVSA, para la totalidad del inmueble o por lo menos para las 8 manzanas (incluida la zona

de amortiguamiento), donde se pusiera de manifiesto el peligro y la exposición constante de las estructuras y material mueble al saqueo y tráfico ilícito; los cambios en los estratos del suelo por las vibraciones; la definición de responsabilidades concretas del privado a la seguridad del parque, su manejo y mantenimiento, entre otros.

- e) El Artículo 103 de la *Constitución de la República de El Salvador* dice que “*Se reconoce y garantiza el derecho a la propiedad privada en función social...*” lo cual significa que aún cuando se reconoce el derecho a la propiedad, el interés público prima sobre el interés particular. En ese sentido, la gestión del territorio no debe privilegiar el enfoque del pleno dominio sobre el suelo por parte de los particulares, al contrario, debe tratar de conciliarlos, definiendo derechos y obligaciones de los propietarios y los de la ciudad. **Ni en el valle con la normativa local, ni la normativa nacional posibilitan instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas,** y por lo tanto de devolución a la ciudad.

CUADRO SINTESIS

Nombre del Proyecto: Parcelación Habitacional Brisas de San Andrés

Información General:	
a.	Tipo del proyecto: Parcelación Habitacional
b.	Localización: kilómetro 33 de la carretera que conduce hacia el Municipio de San Juan Opico, Departamento de La Libertad.
c.	Área parcelación: 50 Mz. (351,923.54 mts ² ò 503,531.77 vrs ²).
d.	Numero de parcelas: 850 con lotes tipo de 10x25 mts, igual a 250 mts ² ó 357.70 vrs ²
e.	Área Útil: 212,500 mts ² .
f.	Valor comercial de lote: \$ 6,363.48(\$ 25.45/ m ² ó \$17.79/ vrs ²)
g.	Valor Global Comercial Estimado : USD\$5,408,958.00
Gestión:	

- a. Coyuntura histórica que posibilitó el proyecto: Según antecedentes, el proyecto Brisas de San Andrés inició trámites a partir del 2001 en el VMVDU, por la empresa Lotificadora Neila S.A. de C.V, en una zona catalogada como de primer orden arqueológico. El sitio arqueológico El Cambio está identificado en mapa de sitios arqueológicos establecido por CONCULTURA, hoy Secretaría de Cultura de la Presidencia, y en el Plan de Desarrollo Territorial para el Valle de San Andrés. A pesar de lo anterior, se otorgaron los permisos respectivos de parcelación, obviando los informes y recomendaciones de CONCULTURA que manifestaban preservar e investigar la zona. Los arqueólogos Martha González y Rafael Castillo hicieron dos campañas de investigación arqueológica en el terreno, donde exponían que la mayor concentración de material se encontraba en 8 mz alrededor del montículo 1, por lo que se decidió protegerlas liberando las otras 42 mz. Independientemente de la Resolución de CONCULTURA, el propietario lotificó en las 8 mz., reduciendo el área protegida a 1 mz.



- b. Promotor principal y actores involucrados: Lotificadora Neila S.A. de C.V; CONCULTURA, ahora Secretaría de Cultura de Presidencia; Asociación de Municipios del Valle San Andrés (AMUVASAN); Oficina de Planificación de la Región del Valle de San Andrés (OPVSA); Alcaldía Municipal de San Juan Opico.
- c. Principales problemas enfrentados en la gestión:
- Se irrespeta la Ley Especial de Protección al Patrimonio Cultural de El Salvador y su Reglamento.
 - Se irrespeta la zonificación de usos de suelo ya establecido en el Plan de Desarrollo Territorial del Valle de San Andrés.
 - No existe documento legal que justifique y defina el cambio del Plan y uso de suelo; y lo contenido en la ordenanza, para que la OPVSA emitiera resolución de Calificación de Lugar y Permiso de Parcelación.
 - La veda de divulgación del mapa de zonas arqueológicas en El Salvador, con la finalidad de proteger del saqueo, puede evitar el que la población se convierta en fiscalizador, denunciante y resguarde las zonas de valor.
 - Total alejamiento de un marco jurídico para poder implementar instrumentos de gestión de suelo.

- Debilidad institucional en la aplicación de las normativas existentes, debido a que la Gestión del suelo era algo nuevo.
- A pesar que la zona es de gran potencial arqueológico, no se encuentran suficientes estudios técnicos-especializados que determinen su valor.

Planificación:

- a. Relación con los planes de desarrollo de la ciudad: El proyecto Brisas de San Andrés, de acuerdo al Plan de Desarrollo Territorial para el Valle de San Andrés, que maneja la OPVSA, no debió habersele otorgado calificación y permiso de parcelación, dado que el inmueble en cuestión se encontraba declarado como zona arqueológica y evidentemente lo actuado trastoca el orden territorial previamente establecido.

b. Innovaciones aportadas por el marco regulatorio/normativo: La creación de una asociación de municipios fuera del AMSS, (AMUVASAN) que vele por el desarrollo territorial de una Región compartida, sobre todo, que cada uno de los municipios comparten una misma visión: Contribuir a la recuperación y conservación del medio ambiente, recursos naturales y el patrimonio arqueológico, de manera de mejorar la calidad de vida de los municipios. Además la creación de un plan de desarrollo territorial para el valle de San Andrés ha sido el inicio para la creación de otros planes.

c. Equipo/s que formularon el proyecto y su funcionamiento: La creación de la Oficina de Planificación de la Región del Valle de San Andrés (OPVSA) es un acierto en la medida que se convierte en brazo técnico de las diferentes municipalidades, sin embargo, el proyecto “Brisas de San Andrés”, deja en entredicho la capacidad técnica- legal y/o la vulnerabilidad política de la institución, así mismo, la oficina de planificación no le da un valor agregado técnico a cada una de las municipalidades, en la medida que las decisiones se concentran en ella.

Financiamiento:

a. Fuentes del financiamiento: Empresa desarrolladora, FSV, Banca privada

b. Características del manejo financiero: La empresa desarrolladora otorgó un plazo de 5 años para cancelar el lote, a un interés de 15%, una prima opcional y 60 cuotas mensuales.

Tierra:

a. Carácter de dominio de la propiedad: El dominio de propiedad es privado.

b. Captación de rentas, plusvalías, etc.: El monto de inversión se estima en USD\$2,182,900.00 incluyendo, suelo, parcelación, servicios de agua, energía y comercialización. Por lo que la diferencia entre el precio de venta y el costo del proyecto, le da un excedente bruto al propietario de USD \$3,226,058.00 a lo largo de un tiempo estimado de venta de 10 años. Para la captación de plusvalías y rentas, la municipalidad de San Juan Opico no logró tener los instrumentos para la captura de los mismos, no existe ese tipo de instrumento dentro del Plan de Desarrollo territorial del Valle de San Andrés, por lo que el único beneficiado es el propietario y la inmobiliaria. Los terrenos colindantes tienen una mayor plusvalía.

Impactos (positivos y negativos)

a. Sociales: El proyecto tiene un impacto social negativo en la medida que se atenta con un bien patrimonial nacional y de identidad



	histórica.
b.	Económicos: Se vulnera la capacidad económica de la población que adquirió el lote sobre una parcelación que se encuentra aparentemente ilegal o al menos cuestionada su legalidad.
c.	Urbanísticos: Se vulnera el orden y legislación territorial establecida y las normas básicas de un Plan legalmente vigente, así como una ley especial nacional. Las instituciones involucradas en los diferentes procesos no asumen la responsabilidad que la ley les obliga.
d.	Ambientales: Evidentemente el parcelar 50 manzanas causa un impacto enorme en la zona arqueológica, el saqueo y destrucción de piezas de valor arqueológico resultado de los diferentes movimientos de tierra en las obras de parcelación y posteriores construcciones serán el resultado, así como la contaminación de las piezas, estructuras o restos humanos enterrados por acción de las fosas sépticas. Otros impactos ambientales dependerán de la intervención que tenga la municipalidad en temas como el manejo de desechos, aguas servidas, agua explotada en el lugar, construcciones y usos del suelo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Raquel Castillo (2004) Experiencia en Desarrollo Territorial y Urbano en el Valle de San Andrés, El Salvador. El Salvador: Centro Internacional de Formación de la OIT.
- Fundación Nacional de Arqueología de El Salvador- FUNDAR (2004) La Destrucción inminente del Sitio Arqueológico El Cambio. El Salvador
- Asociación de Municipios del Valle de San Andrés: “Plano Adaptado de Chandler 1983”: ubicación gráfica de estructuras El Salvador: URL www.amuvasan.isdem.gob.sv
- González F. y Colino A.(2001) Propuestas Integradas de Ordenamiento Ambiental y Urbano en el Plan de Desarrollo Territorial para el Valle de San Andrés: Mapa de Ordenamiento Ambiental- Categorías de Ordenación y Mapa de Clasificación de Usos de Suelo del Valle de San Andrés El Salvador: URL: www.fundicot.org
- Dirección Nacional de Patrimonio Cultural del Consejo Nacional Para la Cultura y el Arte CONCULTURA (2006) Normativa de Regulación de Investigaciones

Arqueológicas en El Salvador, Art.5.”El rescate arqueológico es toda aquella actividad que interviene en forma inmediata, en sitios de interés científico que están expuestos a ser alterados”. El Salvador: CONCULTURA

- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1993) Ley Especial de Protección al Patrimonio Cultural de El Salvador; Art.11 “*El propietario o poseedor de un posible bien cultural, tiene la obligación de notificar su existencia al Ministerio para su reconocimiento, identificación y certificación, para legalizar su inscripción dentro de un plazo no mayor de un año contado desde la vigencia de esta Ley o desde que tuviesen conocimiento de ello*” y Art.25 “*Los propietarios, poseedores o tenedores de bienes culturales inmuebles, que encuentren en ellos indicios culturales, deberán notificarlo al Ministerio para que proceda a su reconocimiento, identificación, inscripción y acreditación. En caso de no cumplir con esta obligación el propietario o poseedor, se procederá de oficio sin perjuicio del régimen de sanciones de esta Ley*”. El Salvador: Asamblea Legislativa de la Republica de El Salvador.
- Presidencia de la República (1996) Reglamento de la Ley Especial de Protección al Patrimonio Cultural de El

Salvador Art.66 “*Los propietarios, poseedores o tenedores de Bienes Culturales inmuebles, públicos y privados, que encuentren en ellos otros Bienes Culturales, deberán notificarlo de intermedio a la Dirección Nacional de Patrimonio Cultural para que se proceda a su reconocimiento identificación, inscripción y acreditación*”.

Art.67.”*El hallazgo casual a consecuencia de movimientos de tierra, erosión, demoliciones u obras de cualquier naturaleza, de objetos o restos materiales de interés arqueológico o paleontológico, deberá ser notificado por quien los hubiere hallado a la Dirección Nacional de Patrimonio Cultural dentro de los cinco días de producido el mismo, poniéndose a la vez tales bienes a disposición del citado organismo. Igual responsabilidad y obligación le corresponderá, en su caso, al propietario o poseedor de inmueble donde aquel se hubiere descubierto. En caso de incumplimiento, le serán de aplicación las sanciones y medidas establecidas en la Ley Especial y en el presente Reglamento, sin perjuicio de las responsabilidad penal en que pudiera incurrir el infractor*”.

Art. 68. “*De acuerdo al deber de las personas naturales o jurídicas de velar por el cumplimiento de la Ley Especial, el*



administrador, contratista o responsable de obras o trabajos tales como exploraciones mineras, movimientos de tierra para litificaciones, construcciones de obras públicas o privadas, urbanizaciones o con cualquier otro destino, al igual que en demoliciones o construcciones de edificios en zonas urbanas o rurales, deberá dar cuenta a la Dirección Nacional de Patrimonio Cultural de cualquier hallazgo de supuestos bienes culturales dentro de los cinco días de producido el hecho. Al mismo tiempo suspenderá las obras o trabajos en el sitio o lugar donde se hubiere verificado el hallazgo.

La denuncia deberá ser formulada también, en el mismo término a la autoridad municipal y Policial más cercana al lugar del hallazgo”. El Salvador: Presidencia de la República de El Salvador



RESIDENCIAL LAS JACARANDAS

Alfredo Enrique Alfaro Rivas • Carlos Flores • Graciela de Castillo • Magda Melara • Nelson Marroquín • René Salvador Cardoza



INTRODUCCIÓN

La construcción de viviendas en nuestro país ha sido guiada, por la visión de mercado y por tanto en la generación de lucro a partir del desarrollo urbanístico.

Las grandes extensiones de terrenos que en el pasado fungían su rol de producción agrícola han sido disminuidas a espacios urbanos que albergan a miles de familias. Dicho desarrollo ha tenido un impacto ambiental significativo en el sentido de tener menor impermeabilidad del agua, explotación de los mantos acuíferos, mayor consumo de combustibles fósiles y de demanda de energía eléctrica. El hacinamiento en los grandes centros urbanos así como las dimensiones de los inmuebles y su distribución, es otro factor que ha puesto en peligro las buenas costumbres y el mantenimiento de relaciones humanas adecuadas en muchas colonias. Es de esta manera como el Valle de San Andrés, ha tenido como resultado un crecimiento acelerado del área urbanizada. El uso mayoritario es habitacional, utilizando el 75% del total urbano. Esto ha permitido diferentes opciones de uso de suelo, no solo emplazamientos de zonas industriales sino además áreas habitacionales.

Las empresas constructoras especializadas en construcción de viviendas en nuestro país han sido importantes en la generación de empleo,

siendo hasta hace poco tiempo uno de los principales ejes de dinamización de la economía. Sin embargo los beneficios hacia el Estado es un punto controversial que aún no ha sido evaluado a profundidad.

De esta manera el presente trabajo muestra un emprendimiento habitacional desarrollado por la compañía del Grupo Roble, forma parte del conglomerado empresarial Grupo Poma, quienes aseguran haber construido cincuenta mil viviendas desde que iniciaron funciones en el año de 1962. Esta misma empresa desarrolló la *urbanización Las Jacarandas*, complejo de estilo americano “townhouses”, conformado por tres tipos de viviendas (Santas, Santa Cruz y Carmel), cuyos precios oscilan entre los USD\$64,000.00 dólares hasta los USD\$74,000.00 dólares, ubicadas en el Municipio de Colón, Cantón Lourdes (Ver Anexo No.24 y Anexo No.25). Siendo este el proyecto meta de nuestro estudio y que a través del mismo planteamos la siguiente hipótesis:

“El acelerado desarrollo urbanístico en el Valle de San Andrés, surge con la instalación de la industria maquilera en la zona, situación que genera un polo de desarrollo atrayendo diversos usos, entre ellos zonas habitacionales: el desarrollador a través de su lectura de la realidad, genera propuestas habitacionales que giran

alrededor de la seguridad física que brindan a sus habitantes, por medio del encerramiento de los proyectos de vivienda, aunado a que la ciudadanía percibe lugares amurallados y bien acondicionados como sinónimo de lugares seguros. Al comercializar el proyecto, el inversionista especula con sus precios, en función de la ocupación y seguridad.

Con el desarrollo del siguiente ensayo, trataremos de responder desde distintas temáticas la pregunta general de investigación siguiente: ¿La especulación del suelo genera retribución para el beneficio colectivo?”

INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANÍSTICA

El Proyecto Habitacional *Las Jacarandas*, está adscrito al **Plan de Desarrollo Territorial del Valle de San Andrés** (Ver Anexo No.26 y No.27), desarrollado en 1999 con la supervisión de la Oficina de Planificación Estratégica (OPES), en calidad de Oficina Técnica del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU). Este Plan, genera una propuesta de zonificación para organizar el territorio, el área del proyecto en estudio, está identificada como de *alta densidad*, situación que viabiliza la

propuesta generada por el inversionista (Grupo Roble).

El proyecto consta de 495 viviendas unifamiliares con un lote promedio de 130 m². Su configuración presenta un área amurallada, aún sin ser un condominio, con un buen acondicionamiento. El proyecto ofrece una mayor área del terreno a un precio accesible en compensación para un mercado que tenga las posibilidades de asumir el costo del factor distancia (a la centralidad equipada, AMSS). Lo anterior no puede obviar una condición necesaria para habitar en este proyecto: contar con recursos de transporte propio. Los sistemas de movilidad se limitan al transporte particular y el transporte público interdepartamental (éste último, en condiciones precarias), la relación equipamiento-proyecto, descarta la posibilidad de la movilidad blanda para satisfacer las necesidades **básicas** (salud, educación, servicios en general). El tiempo invertido en movilizarse, limita el tiempo de disfrute de las unidades habitacionales, convirtiéndolas en áreas dormitorio.

Las áreas de las unidades habitacionales responden a lo establecido por el Plan de Desarrollo Territorial, es decir: alta densidad, que significa un lote tipo de 100 m², y un área del 60% del área total. Al iniciar la intervención en la zona por parte del desarrollador, en una etapa previa, apuesta a una densidad distinta

con lotes de menor área (desarrolla el proyecto habitacional Montemar). Sin embargo, la comercialización de este proyecto, intervención que es parte del complejo de proyectos que están inmersos en la zona, no es el esperado. Para poder desarrollar las fases pendientes, el desarrollador opta por satisfacer un mercado con ingresos superiores y niveles distintos de exigencia, de esto surge la configuración realizada.

El área total del terreno del proyecto es de 107,321.35m², que incluye áreas verdes, circulación, equipamiento social y servidumbre. El proyecto no se desarrolla bajo régimen de condominio, por lo que al restar el área de las unidades habitacionales, se cuenta con un aproximado de 330 m² de áreas libres, que además son públicas y que no cumple su función por ser de acceso controlado. Lo cual resta la oportunidad de un beneficio colectivo mayor, para ampliar de áreas de espacio público a las urbanizaciones circundantes que pudieran compartirlos (*Ver Anexo No. 28 y Anexo No.29*).

INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y REGULATORIOS

La normativa general aplicable está delimitada a nivel regional, lo que es de carácter determinante para los municipios que

componen el **Plan de Desarrollo Territorial del Valle de San Andrés**, del cual el municipio de Colón forma parte y en especial la urbanización Las Jacarandas.

Cabe destacar que a nivel municipal cada una de las alcaldías ajusta y publica sus respectivas ordenanzas, particularmente las relacionadas al presente estudio y que se mencionan: “Ordenanza municipal reguladora del uso del suelo del municipio de Colón” y “Ordenanza del control del desarrollo territorial del municipio de Colón, departamento de La Libertad”. Dichas normativas definen los valores mínimos de obligado cumplimiento, lo cual incluye: una Matriz de Usos Urbanos de Suelos, regula además el Planeamiento de Desarrollo con los Planes de Desarrollo Municipal y los Planes Parciales, así como define los usos de Suelo Urbano, Urbanizable y No Urbanizable y el Desarrollo Habitacional, establece los diversos instrumentos mediante los cuales se obtienen permisos y certificaciones para desarrollar proyectos, los trámites requeridos y los aranceles por la atención de los mismos.

Las categorías de ordenación son recintos territoriales identificados con diversos criterios, cada uno de los cuales se adopta como base para definir los niveles de uso del territorio y la forma en que pueden desarrollarse las actividades humanas, a manera de garantizar la conservación y explotación racional y



sostenida de los recursos que contiene. Dichas categorías han sido una adaptación de las propuestas contenidas en el Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada (PLAMADUR-AMSSA) y se desarrollan en la normativa particular del Plan de Ordenamiento Ambiental (POA), lo cual se traduce en los siguientes términos: usos y actividades que se propician, usos y actividades que se aceptan, y usos y actividades que se prohíben.

La aplicación de las normativas y regulaciones implica la búsqueda de mecanismos de equitativa distribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados por un determinado desarrollo urbano, teniendo en cuenta los siguientes conceptos: función social de la propiedad, participación de la comunidad en las plusvalías, reparto equitativo de las cargas y beneficios, y ejercicio de los derechos y facultades urbanísticas; a partir de estos criterios, se definen los derechos y deberes de los propietarios en función de la distinta aplicación de los mismos a los usos de suelo.

En el principio fundamental para la aplicación del Plan de Desarrollo Territorial del Valle de San Andrés, es importante tomar en cuenta que el urbanismo es una función pública, y no puede gestionarse desde manos privadas, en razón de esto, todo ciudadano debe someterse a ellas. Esto se suma a que el propietario del

suelo, no tiene derecho absoluto en el suelo, este derecho debe ser ejercido siempre en función social, puesto que prevé un beneficio colectivo sobre un beneficio individual. Lo cual implica que el derecho de la propiedad es un derecho limitado, por lo tanto, el tener una propiedad no conlleva el derecho a edificar, por lo que podrá hacerse siempre que se cumplan los requisitos del planeamiento.

INSTRUMENTOS JURÍDICOS – LEGALES

El marco legal aplicable es el requerido para todos los proyectos de urbanización, lotificaciones, parcelaciones y urbanizaciones, comprende diferentes disposiciones cuya competencia le corresponde, también, a diferentes instituciones.

El proyecto habitacional Las Jacarandas ha tenido que desarrollar necesariamente las siguientes autorizaciones: Permiso de Construcción y Parcelación, emitido por la autoridad competente, la OPVSA, posterior al proceso de obtener Calificación de Lugar y Línea de Construcción, Factibilidad de Drenaje de Aguas Lluvias y Revisión Vial, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Urbanismo y Construcción y su Reglamento y además las disposiciones de ANDA con sus diferentes normativas y decretos tarifarios. Además ha cubierto el Permiso Ambiental, emitido por el

MARN, previa aprobación del Estudio de Impacto Ambiental correspondiente y rendimiento de fianza de cumplimiento ambiental, según la Ley del Medio Ambiente y su Reglamento General.

La Alcaldía Municipal, autoridad competente para velar por el cumplimiento del Código Municipal, Ley General Tributaria Municipal y ordenanzas municipales respectivas a su jurisdicción, también debe autorizar el proyecto y recibir las correspondiente zonas verdes y de equipamiento social. El MOP debe emitir opinión en cuanto al cumplimiento de la Ley de Carreteras y Caminos Vecinales; el Ministerio de Salud de aplicar el Código de Salud en pro del bienestar y salud pública. Para la tala de árboles se solicita la autorización al Servicio Forestal del MAG, de acuerdo a la Ley Forestal vigente, así como la declaratoria de Factibilidad del Servicio de Energía Eléctrica de la Empresa de Energía Eléctrica correspondiente.

Finalmente, el titular debe solicitar la Recepción de la Obra, como garantía de su ejecución tal como fue autorizada.

Otro de los procesos desarrollados para la comercialización de las viviendas fue que luego de obtener el permiso de parcelación, se realizó la desmembración en cabeza de su dueño, la cual se convierte en un paso clave para que toda familia que adquiera una vivienda pueda

contar con seguridad jurídica sobre la tenencia del suelo, en este trámite se aplicaron Ley de Notariado, Ley de Catastro, Reglamento de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas.

El presente marco legal muestra un panorama general de la participación de las Instituciones Gubernamentales, que han sido facultadas por las leyes, reglamentos, ordenanzas municipales y decretos para la aprobación de proyectos.

Es necesario recalcar que la competencia de las instituciones para resolver sobre las autorizaciones necesarias para la ejecución de un proyecto determinado, se encuentra respaldada en una Ley, Reglamento, Ordenanza, Acuerdo o Decreto legalmente vigente y por tanto de acatamiento y cumplimiento obligatorio.

INSTRUMENTOS FISCALES

Históricamente la administración municipal no goza de técnicas modernas que le permita conocer el verdadero costo de los servicios que proporciona a sus habitantes y por lo tanto no le permite conocer si la tasa aplicada es la correcta para el servicio que proporciona. En particular, en las áreas de gestión ambiental y territorial las municipalidades no han podido asumir el manejo de sus territorios, debido a la



poca asistencia institucional en estos temas, adicional al poco conocimiento de normas, ausencia de instrumentos y otros.

A partir del mes de septiembre del año 2002, se conforma la Asociación de Municipios del Valle de San Andrés “AMUVASAN”, constituida por 5 municipios, que tiene como principal finalidad la planificación del Ordenamiento y Desarrollo Territorial y control de la circunscripción territorial de los Municipios asociados, a fin de utilizar en forma eficiente los recursos para los programas de desarrollo de la región y especialmente la implementación y seguimiento del Plan de Desarrollo Territorial para el Valle de San Andrés.

Para ello se vale de la Oficina de Planificación del Valle de San Andrés –OPVSA- para desarrollar una estrategia de gestión en beneficio del desarrollo sostenible de los municipios asociados y especialmente el del Valle de San Andrés³⁶.

La idea de la creación de la AMUVASAN y la OPVSA, es la de reforzar a futuro las políticas de desarrollo urbano, en particular las referidas al suelo y su entorno y favorecer el desarrollo de la ciudad, que permitan crear instrumentos de carácter fiscal; aunque a la fecha todavía es

notable la ausencia de instrumentos tributarios vinculados al suelo.

A la fecha aunque no existen instrumentos fiscales específicamente para la gestión del suelo urbano, si existen aranceles que son cancelados por servicios a través de la OPVSA, tal como se describe en la **“Ordenanza del control del desarrollo territorial del municipio de Colón, Departamento de la Libertad”**. Cabe destacar que en dicha ordenanza se regulan básicamente los parámetros, la elaboración de planes municipales de ordenamiento y desarrollo del territorio. Los aranceles aplicables son montos unitarios para trámites de: factibilidad de proyectos, permiso de proyectos, recepción de obras de proyectos y trámites misceláneos que van desde USD\$0.01 hasta USD USD\$0.20 por unidad de medida (m2/Terreno/ construcción) y certificaciones de permisos a un costo por unidad por USD\$57.14.

Las tasas municipales que se pagan en el municipio de Colón son básicamente por el servicio de iluminación (alumbrado público) y aseo público habitacional.³⁷

³⁶ Diario Oficial, tomo No. 382 – San Salvador, 5 de Febrero de 2009

³⁷ Ley General Tributaria Municipal, Marzo 2006.

INSTRUMENTOS DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS

Para el caso del proyecto Las Jacarandas, se puede mencionar que de manera histórica no han existido instrumentos de recuperación de plusvalías, que de alguna manera permita la retribución a los gobiernos locales y/o instituciones que de manera planificada organicen, los usos de suelos para el caso OPVSA.

En el caso de estudio del proyecto habitacional Las Jacarandas, el desarrollador, ha especulado con en el valor de la tierra, en el sentido que a través del polo de desarrollo implementado con el proyecto, se fue generando un valor agregado al que inicialmente tenía la tierra. Ya que fueron dotados de infraestructura urbana de parte del Gobierno Central y esta expansión del desarrollo urbano permitió el apareamiento del mismo. La expansión del desarrollo, permitió, que de alguna manera, aparecieran otros usos complementarios, como es el comercio, servicios, salud, educación y la industria que fueron los que atrajeron la posibilidad de inversión inicial en la zona sin que el desarrollador devolviera a la ciudad las plusvalías generadas en sus propiedades por las obras del Estado.

El proyecto fue el resultado de lo que en ese momento se creyó un déficit habitacional, en ese sentido y para atender la demanda habitacional creciente de este sector industrial (maquilas en mayor medida), se desarrolló el proyecto y luego surgieron los usos antes descritos.

Lo anterior, aunado a que a la fecha únicamente los mecanismos fiscales y regulatorios aplicables son a través de: impuestos, tasas y contribuciones, la diligencia de estos instrumentos, dista de la recuperación de plusvalías.

Ante este panorama es oportuno, plantear los mecanismos de recuperación de plusvalías para la captura de fondos económicos que permitan la sostenibilidad de la municipalidad y entidades gestoras, con el objetivo de hacer sostenible los mantenimientos de espacios públicos, infraestructura básica, mobiliario urbano, equipamientos, proyectos sociales, o potenciar proyectos de beneficio común entre otros; siendo una de las alternativas viables la obtención de un porcentaje aplicable a la venta de los bienes inmuebles y por el desarrollo de intervenciones en infraestructura complementarias para el uso habitacional en la zona.

CUADRO SINTESIS**Nombre del Proyecto: Residencial Las Jacarandas**

	Información General:
a.	Tipo del proyecto: Habitacional
b.	Localización: Km 24, Autopista a Santa Ana, Cantón Angosturas, Lourdes, Colon, Departamento de la Libertad
c.	Área construida: 70% de área del lote
d.	Costo global estimado: USD\$34,155,000.00 (Dato aproximado, de un dato promedio obtenido de los precios referidos por las 495 viviendas)
	Gestión:
a.	Coyuntura histórica que posibilitó el proyecto: Geográficas (ubicación, promotor de nueva imagen de ciudad) Políticas (incentivo a inversión inmobiliaria) y Económicas (economía local) Gestión (OPVSA e Inversiones Roble)
b.	Promotor principal y actores involucrados: Inversiones Roble, S.A. de C.V., alcaldía, OPVSA, Ministerio de Salud y Asistencia Social, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, ANDA, MOP, banca privada.

- c. Principales problemas enfrentados en la gestión: Solución particular a la infraestructura urbana, por no existir la infraestructura adecuada en la zona. La administración pública no busca dinamizar los beneficios colectivos locales a través de las competencias asignadas, sólo se limita a la aplicación de la norma de una forma casi automática sin ser reflexiva en los beneficios o efectos negativos en los que se puede incurrir al ser flexibles con la norma.

Planificación:

- a. Relación con los planes de desarrollo de la ciudad: Acorde a los usos de suelo por el Plan del Valle de San Andrés.
- b. Innovaciones aportadas por el marco regulatorio/normativo: No presenta innovación alguna aportado por el marco regulatorio normativo para obtener beneficios colectivos. De hecho el marco regulatorio se flexibiliza ampliando el área construida del 60%, al 70% del área del terreno. Y aún significando esto áreas libres abundantes, la configuración del diseño otorga mayores áreas a los rodajes del derecho de vía, olvidando la responsabilidad con el peatón o con las actividades de convivencia que pueden generar las aceras

c.	Equipo/s que formularon el proyecto y su funcionamiento: Arquitectos, Ingenieros Civiles, Abogados, Financieros, Mercadeo, del desarrollador privado. Aunque tuvo que haber pasado por el filtro de la oficina técnica respectiva. Sin embargo, el funcionamiento, se adecua a los intereses del inversionista, y la administración pública, puede y debe mejorar su dinamismo para encontrar las oportunidades que permitan generar mejores condiciones de vida a una colectividad.
Financiamiento:	
a.	Fuentes del financiamiento: S/D
b.	Características del manejo financiero: S/D
Tierra:	
a.	Carácter de dominio de la propiedad: Propiedad privada
b.	Captación de rentas, plusvalías, etc.: Incremento a la recaudación de las tasas municipales, incremento de plusvalía en el entorno del proyecto, lo cual genera especulación por parte del inversionista, sin embargo, no hay retribución del privado para la colectividad.

Impactos (positivos y negativos)
<p>Sociales: Acceso a Vivienda (+); el área residencial cuenta con un acceso controlado, lo cual imposibilita la convivencia de su entorno para construir o restablecer los tejidos sociales (-); la configuración de los inmuebles y el tiempo que las personas permanecen en los mismos vuelven difícil crear lazos vecinales y la organización de los miembros de la zona (-); debido al tiempo que demora la llegada desde las zonas de trabajo (San Salvador), las personas conviven menos tiempo como familia (-)</p> <p>Económicos: generación de empleo directo e indirecto (+); aumento de plusvalía en la zona; mayor impacto a la economía familiar por el gasto de transporte a las zonas de trabajo(-).</p> <p>Urbanísticos: En general, esta área residencial no cumple con las expectativas de mejora del nivel de vida de la población debido, al factor distancia y su falta de aporte a la suma de equipamientos en la zona, a lo que se le agrega la insuficiente área de espacios públicos para la misma residencial (-).</p>



Ambientales: conservación de quebradas existente con correspondientes zonas de retiro (+); conservación de árboles existentes en quebradas, sector nor-poniente y zonas verdes recreativas (+); impermeabilización (-); cambio de uso de suelo sin compensación para la ciudad (-).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Concejo Municipal de Colón (2002) Ordenanza municipal reguladora del uso del suelo del municipio de Colón El Salvador
- Concejo Municipal de Colón (2002) Ordenanza del control del desarrollo territorial del municipio de Colón, departamento de La Libertad. El Salvador



RESIDENCIAL VALLE LOURDES

José Roberto Aguilar • Mercedes Barillas • Félix Landaverde • Vilma de Meléndez • Lorena Fabián Ramos • Eleonora Sol



INTRODUCCIÓN

La planicie central del Valle de San Andrés ha experimentado desde comienzos de los años 90 uno de los mayores procesos de transformación territorial en el país, tanto por el aumento de su población como por el incremento de suelo urbanizado destinado sobre todo a usos residenciales e industriales.

Este crecimiento no ha sido provocado por la demanda del valle mismo, sino por la demanda de espacio urbanizado en el AMSS.

Este fenómeno exógeno a la dinámica local ha convertido a la ciudades del valle en “ciudades dormitorio”, en las que la mayoría de los habitantes se desplazan a la urbe para trabajar, dejando sus lugares de habitación solos, para volver después de la jornada laboral a dormir.

También es de resaltar que las ciudades no estaban preparadas para asumir ese crecimiento desmedido, por lo que la infraestructura existente, tanto a nivel de servicios básicos, como a nivel de servicios públicos, no puede cubrir la creciente demanda. Los gobiernos locales reconocen esta debilidad y deciden constituir en septiembre del 2002, la Asociación de Municipios del Valle de San Andrés (AMUVASAN), con el fin de promover el desarrollo integral de sus municipios. La finalidad del mismo es implementar y dar seguimiento al Plan de Desarrollo Territorial para el Valle de San Andrés a través de la

Oficina de Planificación del Valle de San Andrés OPVSA, que vela por el control del uso del suelo y el ordenamiento del territorio (*Ver Anexo No.30*).

En el marco de este ensayo se analizará el caso del Proyecto Residencial Valle Lourdes con el fin de documentarlo con sus virtudes y errores y que pueda arrojar lecciones claves a la gestión de la Oficina de Planificación de la Región del Valle de San Andrés (OPVSA) y a AMUVASAN.

El proyecto se encuentra ubicado en el Km. 25 ½ carretera a Sonsonate, en Lourdes, Colón en una zona originalmente calificada para uso industrial. Iniciado en el año 2008, actualmente se encuentra en la fase final de construcción.

Este desarrollo habitacional está orientado para familias de ingresos entre 3 ½ y 5 salarios mínimos y ofrece viviendas de un nivel de dos y tres dormitorios en lotes de 109.96 v2 y 121.33 v2.

Es un proyecto con un sistema de agua potable autoabastecido con conexiones domiciliarias, y tiene una planta de tratamiento de aguas negras para recibir las aguas negras de cada una de las casas y tratarlas antes de encausarlas al río Colón aledaño al proyecto. Este municipio no tiene colectores de aguas lluvias ni de aguas negras por lo que cada uno de sus residentes debe resolver sus conexiones según lo establezca la normativa nacional.

INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANÍSTICA

El proyecto de Urbanización Habitacional denominado Residencial Valle de Lourdes, es un proyecto de vivienda unifamiliar de alta densidad tipo adosado. Grado de Urbanización U1 (habitacional 1 nivel). Densidad D2 (150 – 250 hab/ha). El uso del suelo es 100% habitacional.

Áreas y porcentajes estimados del proyecto (Ver Anexo No.31)

En el proyecto se han desarrollado dos tipos de vivienda, la vivienda tipo A (3 habitaciones, área de lote 121.33 v2, precio \$24,500.00) y la vivienda tipo B (2 habitaciones, área de lote entre 109.96 v2 y 121.33 v2, precios desde \$17,500.00 hasta \$20,500.00).

Originalmente el sector donde se desarrolló el proyecto había sido declarado de uso comercial, pero como este es compatible con el uso habitacional se autorizó el cambio de uso, de uso comercial a uso habitacional. Estando este terreno ubicado frente a una vía principal, el uso de los lotes frente a esta vía debieron preverse para el uso comercial y desarrollar el uso habitacional en la parte posterior, sin embargo, este no fue el caso. Lo que se dio fue una subutilización del suelo.

Aunque la normativa no lo exige, la empresa construyó la calle marginal para acceder a la

urbanización sin interrumpir el tráfico de la carretera. No hay ley que lo exija pero fue un acierto.

Como desaciertos se pueden mencionar los siguientes: la urbanización no se concibió como un proyecto cerrado pero la criminalidad en la zona ha obligado a los inversionistas a construir un muro perimetral, lo que no permite a los habitantes de la residencial tener una conexión apropiada con la trama urbana de la ciudad.

Es el típico caso de proyecto autoabastecido, la inversión privada asume todos los costos de infraestructura.

El otro desacierto se refiere a que los inversionistas gastaron en hacer una canaleta interna que atraviesa el proyecto, pero no se previó resanar la quebrada aguas arriba, que traen agua contaminada y que pasa por dicha canaleta. La escorrentía aguas arriba del terreno podrían causar daños a la infraestructura de la residencial, se desconoce hasta la fecha quien tendrá la responsabilidad del mantenimiento de estas obras.

Este es el típico caso de proyecto autoabastecido, donde la inversión privada asume todos los costos de infraestructura, donde el gobierno local generalmente, no tiene los recursos para construir la infraestructura vial y de servicios públicos.

El gobierno nacional no ha invertido hasta la fecha, en dotar de todos los sistemas a las

zonas de expansión, como la zona del Valle de San Andrés Y eso contribuye al desorden del crecimiento urbano y va en detrimento de la calidad de vida de las personas.

Estos hechos son los que le dan argumentos a los desarrolladores privados para no interesarse en negociar con el gobierno local, ya que éstos tienen que invertir en la introducción de todos los servicios e incluso, asumir servicios que le corresponden al gobierno local, como la recolección de los desechos sólidos; en vista que el gobierno local no tienen capacidad ni instrumentos de gestión. Un argumento muy fortalecido por parte de los desarrolladores privados, es aquel que justifica obtener la mayor rentabilidad en los emprendimientos urbanos, argumentando que son ellos los que corren con todos los riesgos y gastos de inversión, justificando para sí igualmente toda la ganancia.

INSTRUMENTOS REGULATORIOS Y NORMATIVOS

Este proyecto fue aprobado sobre la base del “Plan Local de Desarrollo Territorial del Municipio de Colón” que es el instrumento jurídico oficial para otorgar permisos en la OPVSA.

El municipio esta trabajando con el plan aprobado en 2001, no obstante este se actualizó en el 2005, por lo que pudieron

haberlo retomado revisando las nuevas propuestas urbanísticas e instrumentos que pueden ser de beneficio para la ciudad.

El uso previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para la zona, es el uso comercial, compatible con el uso habitacional. Dado que la demanda en la zona es habitacional cualquier uso de suelo compatible con el uso habitacional automáticamente se cambia, homogenizan el uso de suelo a habitacional sin pagar tasa alguna por el cambio en el uso de suelo.

Los instrumentos regulatorios actuales le confieren toda la responsabilidad al inversionista privado, en el sentido de ser el responsable de llevar todos los servicios si quiere construir. Los instrumentos regulatorios que se utilizan son los del VMVDU que ya son obsoletos y no responden a las necesidades que tienen las ciudades en la actualidad.

El concejo municipal no tiene políticas de suelo definidas que le puedan servir para establecer directrices de ordenamiento en las diferentes zonas del municipio. Al no tener las herramientas para el control de precios del suelo, sucedió que después de aprobado y entrar en vigencia el POT se volvió una feria de especulación, incluso esta especulación de la tierra se pudo observar en las zonas industriales, donde después de aprobado el POT inmediatamente se dispararon los precios.

Aunque en el Plan se contemplan programas para reducir los déficits existentes en los

equipamientos sociales de las áreas de salud, educación, áreas recreativas y mejoramiento social para los asentamientos y la creación de incentivos para promover la participación de la iniciativa privada en proyectos de interés social, éstos no se han desarrollado en equilibrio con el creciente número de urbanizaciones y las demandas de esta población.

Los equipamientos públicos se encuentran localizados desordenadamente, con problemas de accesibilidad. Los núcleos que mantienen las características de origen adaptados, no cuentan con los equipamientos adecuados, al igual que las zonas verdes, y en general son deficientes y no cubren las necesidades de la población.

INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y LEGALES

Para la ejecución de proyectos urbanísticos habitacionales se requiere de múltiples permisos, autorizaciones y resoluciones sobre factibilidad de servicios de varias instituciones, desde ministerios, pasando por organismos de planificación y de instituciones autónomas, hasta de las municipalidades en cuya jurisdicción se localizan tales proyectos. Es imprescindible cumplir todos y cada uno de los requisitos establecidos en todas y cada una de las disposiciones legales que determinan las instituciones competentes para su debida autorización; si una o más de ellas no aprueba

la ejecución del proyecto, éste no será llevado a cabo legalmente.

El proyecto en estudio fue aprobado sobre la base del “Plan Local de Desarrollo Territorial del Municipio de Colón” que es el instrumento jurídico oficial para otorgar permisos en la OPVSA.

Para la ejecución de este tipo de proyectos, es necesaria la aprobación de los siguientes trámites: Permiso de Construcción, o Parcelación, emitido por la autoridad competente, la OPVSA, siguiendo el proceso de obtener Calificación de Lugar y Línea de Construcción, Factibilidad de Drenaje de Aguas Lluvias y Revisión Vial, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Urbanismo y Construcción y su Reglamento; el Permiso Ambiental, emitido por el MARN, previa aprobación del Estudio de Impacto Ambiental correspondiente y rendimiento de fianza de cumplimiento ambiental, según la Ley del Medio Ambiente y su Reglamento General.

La Alcaldía Municipal, autoridad competente para velar por el cumplimiento de las ordenanzas municipales de su jurisdicción, también debe autorizar el proyecto y recibir las correspondientes zonas verdes y de equipamiento social. El MOP debe emitir opinión en cuanto al cumplimiento de la Ley de Carreteras y Caminos Vecinales; el Ministerio de Salud de aplicar el Código de Salud en pro del bienestar y salud pública. Para la tala de

árboles, dado que no es manejo de cafetal la actividad a realizar, se requiere solicitar la autorización al Servicio Forestal del MAG, de acuerdo a la Ley Forestal vigente, así como la declaratoria de Factibilidad del Servicio de Energía Eléctrica de la Empresa de Energía Eléctrica correspondiente.

A pesar de que el proyecto Residencial Valle de Lourdes cumplió con todas las exigencias para la ejecución del proyecto, todas estas regulaciones no garantizan la sostenibilidad del proyecto en el futuro. El gobierno nacional no define ni asume la responsabilidad sobre los sistemas alternativos de agua potable, de aguas servidas ni aguas lluvias. Inclusive el gobierno local se desliga de una atribución que le compete según el código municipal que es el de la recolección de desechos sólidos y se le deja la responsabilidad de la administración y el mantenimiento a las Juntas Directivas Comunitarias.

Legalmente una Asociación de Desarrollo Comunal (ADESCO) tiene dentro de sus objetivos promover iniciativas que fomenten el desarrollo económico y social dentro de sus miembros. Esto significa un proceso de organización, de capacitación y de fortalecimiento de las capacidades administrativas de la comunidad. Uno de los elementos clave para su funcionamiento es la capacidad de adquirir activos relacionados con el área social de la comunidad.

Esta situación, sin duda, abre la posibilidad para la empresa constructora de ceder a la

ADESCO las instalaciones de agua potable, de tratamiento de aguas negras y hasta la administración de la seguridad y vigilancia, no así la recolección y disposición de los desechos sólidos, el alumbrado público y el mantenimiento de las zonas verdes que deben ser responsabilidad de las alcaldías.

En este contexto, y según entrevistas realizadas, no hay evidencia clara que la empresa vaya a acompañar el proceso de organización, fortalecimiento y capacitación de la ADESCO en la administración, funcionamiento y mantenimiento de las obras de infraestructura comunitaria con el consiguiente riesgo de una paralización o mal funcionamiento de ellos deteriorando el hábitat hasta ahora ofrecido.

INSTRUMENTOS FISCALES

Para lograr la ejecución del proyecto por parte de la empresa constructora se cancelaron las tasas vigentes que son calificación de lugar, línea de construcción, revisión vial y zonificación (tramites previos), permiso de parcelación y permiso de construcción. En el caso de ANDA se le paga el permiso de explotación y a la compañía de energía eléctrica el entronque del servicio.

Se presenta un cuadro resumen con algunas de las tasas vigentes (junio 2010) en el Municipio de Colón, (*Ver Anexo No.32*).

Según cálculos elaborados por el equipo de investigación, el costo total del proyecto es de aproximadamente USD\$8.000,000.00. El pago por trámites para este proyecto equivale al 1.14% del costo total.

En este proyecto los servicios los proporciona y cobra el desarrollador, la alcaldía se ha desligado de su responsabilidad de otorgar servicios pero también de cobrar las tasas. El plan de la empresa constructora al finalizar la venta de los lotes, es entregar la administración de los servicios a la junta directiva.

INSTRUMENTOS DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍA

En El Salvador, no hay instrumentos para recuperación de plusvalías. El gobierno local no tiene instrumentos legales para invertir en la ciudad, compartir cargas y beneficios de manera equitativa y controlar el precio del suelo pudiendo ser creativo en la generación de instrumentos de recuperación de plusvalía apoyado en la constitución que define la propiedad del suelo en función social.

Los únicos instrumentos que los gobiernos locales tienen a disposición para recuperar plusvalías y reinvertir en la ciudad son las tasas por servicios, como los tributos que se generan en ocasión de los servicios públicos de naturaleza administrativa o jurídica prestados

por los municipios que pueden diferenciarse de la siguiente forma: las tasas por servicios a los inmuebles y las contribuciones especiales que se le exige al contribuyente porque este recibe real o presuntamente, un beneficio especial, derivado de la ejecución de obras públicas o de actividades determinadas, realizadas por los gobiernos locales en áreas específicas y que no pueden tener un destino ajeno a la financiación de las obras públicas correspondientes a ese determinado sector.

En este proyecto en específico, el gobierno local tuvo la oportunidad de negociar el cambio de uso de suelo de comercial a habitacional pero el permiso se otorgó sin hacer algún tipo de cobro.

El cobro de tasas por parte del gobierno local no fue implementado, porque la empresa constructora ha sumido todas las responsabilidades que le corresponden no sólo al gobierno local sino también al gobierno nacional; haciéndose ellos cargo del cobro, y la ganancia, por los servicios de administración y mantenimiento de la infraestructura y servicios como el mantenimiento de áreas verdes y el pago por el servicio de vigilancia.

CONCLUSIONES

El Proyecto Residencial Valle Lourdes es uno de los tantos típicos proyectos habitacionales que los urbanizadores desarrollan en El

Salvador, en donde prevalece la distribución de lotes más rentable por encima de lo que podría ser un lugar de habitación confortable que propicia la comunicación y el intercambio de las familias que en ellos habitan.

El caso del desarrollo urbanístico acelerado en la zona del Valle de San Andrés muestra cómo este crecimiento ha desbordado las capacidades naturales del municipio y sus administradores que se han desligado en muchos de los casos incluso de sus responsabilidades básicas como servidores públicos.

Esta forma de actuar por parte de las municipalidades, aunque parece tener sus ventajas en el corto e incluso en el mediano plazo, puede revertirse con creces contra ellas en el largo plazo, pues se corre el riesgo que las diferentes Juntas Directivas en las urbanizaciones no sean capaces de administrar y darle mantenimiento a la infraestructura que se les deja, simplemente porque sobrepasan las capacidades que ellas puedan tener en recursos y en la capacidad de administrarlas. Al colapsar los diferentes sistemas la exigencia de la población para la reparación y posterior administración se dirigirá a los gobiernos locales y no a las empresas que los dejaron instalados.

Los gobiernos locales deben asumir un rol protagónico frente a este fenómeno que están viviendo y para iniciar se les hacen las siguientes recomendaciones:

- Revisar y actualizar los instrumentos relacionados con las políticas de suelo de la región.
- Establecer proyectos puntuales estructurantes.
- Asumir y responsabilizarse por otorgar los servicios que le competen estableciendo mecanismos eficientes de cobro para que tenga recursos para devolver la inversión a la población.
- Realizar acciones encaminadas que permita la coordinación entre el gobierno nacional y el gobierno local (medioambiente, ANDA) para formular, gestionar, y ejecutar proyectos para la introducción de sistemas de drenajes aguas lluvias y agua potable en el corto, mediano y largo plazo en la zonas ya identificadas como zonas de expansión.
- Evaluar la conveniencia de establecer ordenanzas de contribución especial en áreas previamente (unidades de actuación) definidas en concordancia con el POT.
- Revisar y actualizar el POT del 2005 a fin que les permita desarrollar un nuevo instrumento, partiendo del análisis de las experiencias de otros países latinoamericanos y su posible aplicación a nivel local.
- Reactivar el Grupo Gestor del Valle de San Andrés para la coordinación entre

el ente público y privado para el ordenamiento, desarrollo y gestión del suelo. (ANDA, MSPAS, MARN, MOP, VMVDU OPVSA, alcaldías, la empresa privada, las ONG'S y otros actores relacionados con el territorio). También será necesaria la revisión de sus funciones, mecanismos de operatividad y las fuentes de financiamiento para proyectos estructurantes.

CUADRO SINTESIS

Nombre del Proyecto: Residencial Valle Lourdes

Información General	
a.	Tipo del proyecto: Proyecto de Urbanización Habitacional denominado Residencial Valle Lourdes, vivienda unifamiliar de alta densidad tipo adosado. Grado de Urbanización U1. Densidad D2. Uso del suelo Habitacional.
b.	Localización: al poniente del AMSS en la zona del Valle de San Andrés, kilómetro 25 carretera San Salvador-Sonsonate, Hacienda Cuyagualo, Cantón Lourdes, Municipio de Colón, Departamento de La Libertad.
c.	Área Construida: El terreno tiene una extensión de 120,739.68 M ² , con 622 unidades habitacionales con un área de lote tipo de 84.80 M ² equivalente a 121.33 V ²
d.	Costo global estimado: Total de inversión: terreno USD\$170,000.00 + factibilidad USD\$80,000.00 +urbanización USD\$1,200,000.00 + casas USD\$6,000,000.00 = Total de inversión USD\$8,000,000.00.
Gestión	

Coyuntura histórica que posibilitó el proyecto: En general, las limitantes de construcción en los municipios cercanos a San Salvador como Santa Tecla y Antiguo Cuscatlán, las buenas conexiones viales hacia/desde ciudades principales y la relativa claridad en cuanto a las reglas del POT (fecha de aprobación del POT octubre 2001) del Valle de San Andrés que permite construir viviendas para clase media.

En particular, ese sector había sido declarado de uso industrial, pero como el uso industrial es compatible con el uso habitacional se autorizó el cambio de uso.

Promotor principal y actores involucrados: El promotor principal fue la empresa Constructora ORION SA de CV y la Oficina de Planificación para el Valle San Andrés, OPVSA junto a la Alcaldía Municipal de Colón.

Principales problemas enfrentados en la gestión: Según conversación con la responsable de la OPVSA el proyecto se gestiono cumpliendo con la normativa y procedimientos establecido en los instrumentos jurídicos y técnicos con que cuentan para este tipo de servicio. No hubo trámite de reconsideración de ningún servicio ni en la OPVSA ni en la Alcaldía Municipal de Colón.

Sin embargo, el Alcalde exigió la planta de tratamiento para autorizar la descarga de aguas negras a la quebrada que conduce al río Colón. La empresa cumplió esta exigencia.

Planificación	
a.	Relación con los planes de desarrollo de la ciudad: Este proyecto fue aprobado sobre la base del “Plan Local de Desarrollo Territorial del Municipio de Colón” que es el instrumento jurídico oficial para otorgar permisos en la OPVSA.
b.	Innovación aportadas por el marco regulatorio/normativo: Se puede mencionar como algo innovador el haber dejado construida y pavimentada la calle marginal de acceso al proyecto, paralela a la carretera nacional CA-5, y así no permitir el acceso directo a la Residencial desde una vía rápida como lo es esta carretera, aunque la normativa no establece es ta exigencia.
c.	Equipos que formularon el proyecto y su funcionamiento: Por parte de la empresa constructora los profesionales responsables fueron de las áreas de: diseño, hidráulica, estructural y eléctrico, tal como lo establece la Ordenanza de Control de Desarrollo Urbano.

También participo un profesional responsable del Estudio Hidrológico y Diseño Hidráulico autorizado por la institución rectora a nivel nacional.

Financiamiento

- a. Fuentes del financiamiento: FSV, bancos privados, la empresa.
- b. Características del manejo financiero:
 - Ingreso familiar mínimo requerido desde US\$520.00 a US\$748.00
 - FSV: Plazo a 20 años, con opción a prolongar de 25 años. Cuotas entre US\$151 y US\$210
 - Bancos privados: Plazo 15 años. Cuota variable según la institución financiera (no hay datos).
 - La empresa: Financiamiento con el 25% de prima, plazo 3 años y cuotas desde \$368.00 hasta US\$648.65 (exclusivo para salvadoreños en el exterior).

Tierra

- a. Carácter de dominio de la propiedad: propiedad netamente de la empresa
- b. Captación de rentas, plusvalías, etc.
La autorización del cambio de uso de suelo, de industrial a habitacional no implicó una negociación entre la alcaldía y la empresa por lo que sólo se cancelaron las tasas vigentes que son calificación de lugar, línea de construcción, revisión

- b. vial y zonificación (tramites previos), permiso de parcelación y permiso de construcción. En ANDA se paga el permiso de explotación y a la compañía eléctrica el entronque.
El servicio de agua potable, mantenimiento de la planta de tratamiento, recolección de basura, alumbrado público, aseo y vigilancia lo maneja actualmente la empresa y la ganancia, por los servicios de administración y mantenimiento de la infraestructura; posteriormente, según entrevista con la empresa, lo asumirá la junta directiva.

Impactos (positivos y negativos)

- a. Sociales: El muro perimetral responde a la necesidad actual de 'seguridad' que exige el usuario, creando una situación de auto-aislamiento muy común en los desarrollos actuales.
Actualmente la empresa es la responsable de los servicios: el sistema de agua potable, la planta de tratamiento, la recolección de basura y la vigilancia. Para dar este servicio la empresa cobra adicionalmente por cada lote: agua \$8.00 (cuota fija), vigilancia \$4.00 y recolección de basura \$3.00. Al finalizar la venta de los lotes la empresa planea entregar la administración de los servicios a la junta directiva de la urbanización.

- b. Económicos: El incremento que puede tener el costo final de la unidad habitacional por los trámites burocráticos y las obras adicionales como el muro perimetral, la canaleta y la calle marginal se traslada al cliente.
En la zona del Valle de San Andrés no hay suficientes fuentes de trabajo y las personas tienen que desplazarse grandes distancias para llegar a sus puestos de trabajo invirtiendo al menos 30% de sus salarios.
Los servicios los asume y cobra el privado.
- c. Urbanísticos: La urbanización no se concibió como un proyecto cerrado pero la criminalidad en la zona ha obligado a los inversionistas a construir un muro perimetral. Aun sin este muro, el proyecto no contribuye a la funcionalidad de la zona, el desarrollo no está integrado a sus colindancias, solo una de las calles se planificó como la conexión interna, y esta bloqueada actualmente por el muro perimetral. Para trasladarse hay que salir siempre a la calle principal.
- d. Ambientales: Actualmente la empresa le da mantenimiento a la planta de tratamiento y la calidad del agua que depositan al río es buena. Aunque, el rastro que está cerca del proyecto descarga sus aguas sin ningún tratamiento. También el servicio privado de recolección de basura es eficiente

evitando contaminación por vectores. Cerca de la urbanización hay una granja de aves y por la tarde el viento lleva ese olor a la zona.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Concejo Municipal de Colón (2002) Ordenanza municipal reguladora del uso del suelo del municipio de Colón El Salvador
- Concejo Municipal de Colón (2002) Ordenanza del control del desarrollo territorial del municipio de Colón, departamento de La Libertad. El Salvador.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1969 Ref. 1992) Ley de Carreteras y Caminos Vecinales. El Salvador.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1988 Ref. 2008) Código de Salud. El Salvador: Ministerio de Salud
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2002) Ley Forestal. El Salvador: Ministerio de Agricultura y Ganadería



ANEXOS:**Caso Condominio Habitacional Quintas de Gratamira****Anexo 1:** Esquema Metodológico 1**Anexo 2:** Esquema de Ubicación, Quintas de Gratamira**Anexo 3:** Master Plan, Quintas de Gratamira**Anexo 4:** Imágenes del Sitio, Quintas de Gratamira**Anexo 5:** Resumen de Propuesta del PNOTD para el Valle de San Andrés.**Caso Condominio Habitacional Las Mercedes****Anexo 6:** Esquema de Ubicación, Quintas Las Mercedes**Anexo 7:** Disposición de Viviendas, Quintas las Mercedes**Anexo 8.1:** Plan de Zonificación del Suelo, Mapa No.4, 2001 (Plan Vigente). - Crecimiento Habitacional del Valle de San Andrés-**Anexo 8.2:** Plano de Clasificación de Usos de Suelo 2001 (no oficial) - Crecimiento Habitacional del Valle de San Andrés-**Caso Urbanización Bosques de Lourdes****Anexo 9:** Esquema de Ubicación y Disposición de las Viviendas**Anexo 10:** Cuadro Resumen de incrementos en el aprovechamiento derivados de los cambios introducidos por las determinaciones del Plan de Desarrollo Territorial (PDT).**Anexo 11:** Cuadro resumen de variaciones en las cesiones de zonas verdes y equipamiento social

derivados de los cambios introducidos por las determinaciones del PDT

Anexo 12: Estimación de impactos en la demanda de agua potable, generación de aguas negras y desechos sólidos.**Anexo 13:** Delimitación del ámbito de estudio**Anexo 14:** Comportamiento del valor del suelo en el ámbito de estudio**Anexo 15:** Cuadro comparativo de estándares de cesiones, establecidos por el Reglamento a la Ley de Urbanismo y construcción y la Ordenanza Reguladora de Usos de Suelo del municipio de San Juan Opico, en lo referente a cesiones de suelo para zona verde y equipamiento social.**Anexo 16:** Cuadro comparativo de estándares de cesiones, establecidos por el Reglamento a la Ley de Urbanismo y construcción y la Ordenanza Reguladora de Usos de Suelo del municipio de San Juan Opico, en lo referente a cesiones de suelo para zona verde y equipamiento social.**Caso Parcelación Habitacional Brisas de San Andrés (Sitio Arqueológico El Cambio)****Anexo 17:** Esquema de ubicación de Parcelación Brisas de San Andrés**Anexo 18:** Mapa de Recursos Arqueológicos e Históricos, designación del sitio: 17-24- El Cambio 1978**Anexo 19:** “Plano Adaptado de Chandler 1983”: ubicación gráfica de estructuras. Tomado de Resumen Ejecutivo de Fundación Nacional de Arqueología de El Salvador- FUNDAR: “La Destrucción inminente del Sitio Arqueológico El Cambio”, 15 de noviembre de 2004.



Anexo 20: Mapa de Ordenamiento Ambiental-
Categorías de Ordenación

Anexo 21: Mapa de Clasificación de Usos de Suelo
del Valle de San Andrés

Anexo 22: Mapa Plan de Desarrollo Urbano para el
Municipio de San Juan Opico

Anexo 23: Mapa de Uso de Suelo Actual del Plan
de Desarrollo Región Valle de San Andrés a nivel
Regional.

Residencial Las Jacarandas

Anexo 24: Mapa Emplazamiento del Caso de
estudio en el Territorio Nacional

Anexo 25: Mapa Descriptivo de la ubicación
Residencial Las Jacarandas y su relación al Área
Metropolitana de San Salvador

Anexo 26: Mapa de Usos Urbanos del Suelo del
Área Central del Valle de San Andrés

Anexo 27: Mapa Zonificación Propuesta por el Plan
de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Valle de
San Andrés

Anexo 28: Mapa Zonificación Propuesta por el Plan
de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Valle de
San Andrés

Anexo 29: Fotografías del lugar (Acceso principal,
tipología de vivienda, calidad urbanística,
equipamiento e infraestructura)

Región del Valle de San Andrés, Proyecto Residencial Valle Lourdes

Anexo 30: Plano de Usos de Suelo Municipio de
Colón. Ubicación del Proyecto Residencial Valle
Lourdes

Anexo 31: Áreas y porcentajes estimados del
proyecto

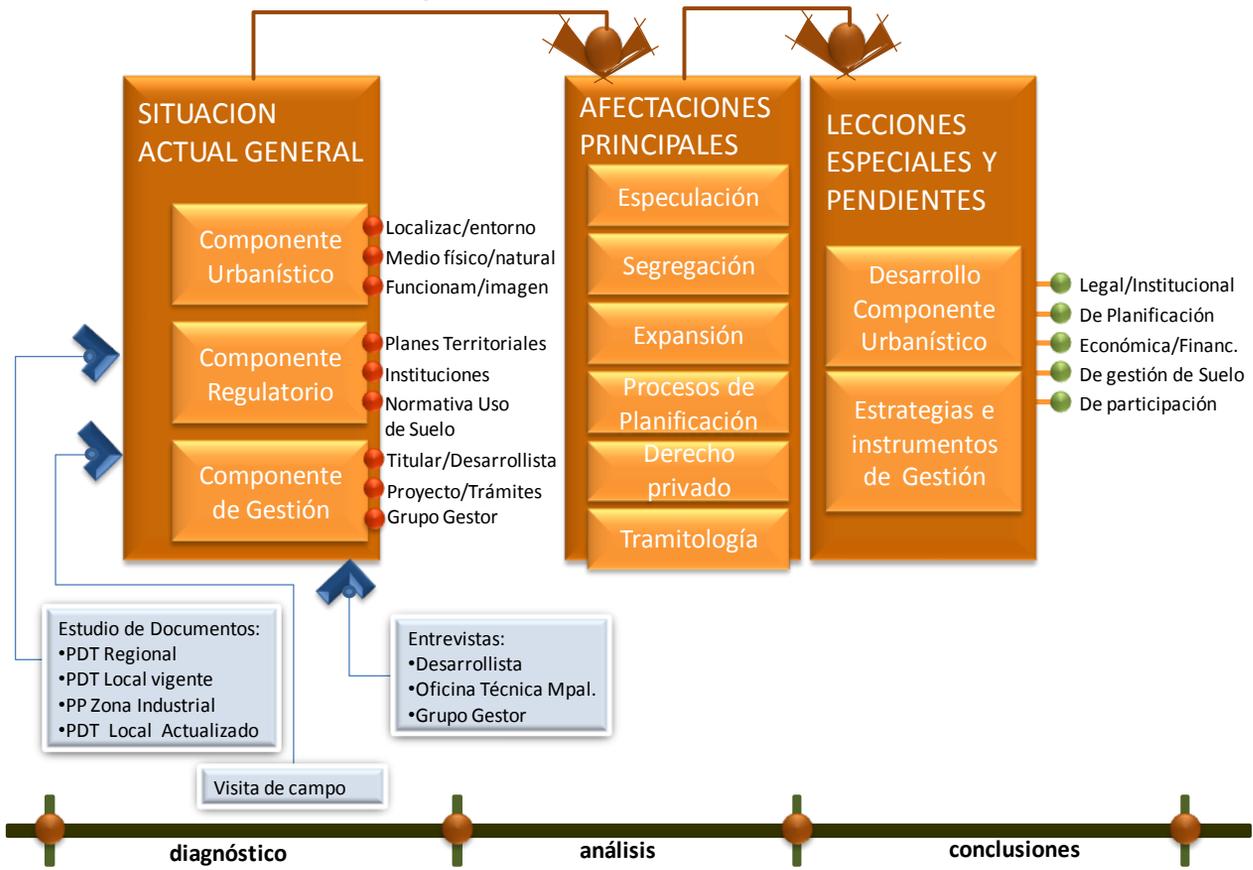
Anexo 32: tasas vigentes (junio 2010) en el
Municipio de Colón



ANEXOS

Caso Condominio Habitacional Quintas de Gratamira

ESQUEMA METODOLOGICO Caso de Estudio: Proyecto Residencial Gratamira – Valle de San Andrés



Anexo 1: Esquema Metodológico 1



Anexo 2: Esquema de Ubicación, Quintas de Gratamira



Anexo 3: Master Plan, Quintas de Gratamira



Anexo 4: Imágenes del Sitio, Quintas de Gratamira

RESUMEN DE PROPUESTAS DEL PNODT PARA EL VALLE DE SAN ANDRES

El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial – PNODT, consideró para la Subregión de Valle de San Andrés, lo siguiente:

- Cinco parques aglutinantes de la actividad económica: dos de gran escala, en Quezaltepeque y en Lourdes y la regularización de tres ya existentes, de menores dimensiones, en Lourdes (Hacienda Nueva), en Sitio del Niño, y en Ciudad Arce.
- Como componente articulador promueve el reforzamiento del nudo vial de Sitio del Niño y la habilitación de la Laguna de Chanmico y su entorno como gran área verde que no puede ser eliminada ni sustituida; por lo que se debe evitar el desarrollo habitacional.
- Promueve que el conjunto constituido por el área urbana tradicional de San Juan Opico y todo el espacio de yacimientos arqueológicos cercanos hacia el sur, deba ser considerado como la reserva histórico-cultural necesaria en el contexto de la gran transformación territorial del Valle, en todos los aspectos, por ejemplo como sede de instituciones culturales, o de universidades, al menos en sus centros más asociados a la práctica cultural.
- Plantea que la problemática relacionada con el agua debe ser afrontada mediante un Plan Hidrológico Integral de la Sub-cuenca del Río Sucio y gestionada desde una Junta de Aguas, que contemple desde la organización, el aprovisionamiento, hasta el saneamiento y depuración final del mismo, pasando por los problemas de la regularización del Distrito de Riego, de la contaminación industrial que afecta al acuífero, y del drenaje de las escorrentías de las frecuentes lluvias intensas a través de las tramas urbanas y de las barreras viarias.

Anexo 5: Resumen de Propuesta del PNODT para el Valle de San Andrés.

Caso Condominio Habitacional Las Mercedes



Anexo 6: Esquema de Ubicación, Quintas Las Mercedes



Anexo 7: Disposición de Viviendas, Quintas las Mercedes



Anexo 8.1: Plan de Zonificación del Suelo, Mapa No.4, 2001 (Plan Vigente). - Crecimiento Habitacional del Valle de San Andrés-



Anexo 8.2: Plano de Clasificación de Usos de Suelo 2001 (no oficial) - Crecimiento Habitacional del Valle de San Andrés-

Caso Urbanización Bosques de Lourdes



Fig. 1: La imagen satelital muestra la ubicación y el entorno del proyecto Bosques de Lourdes. *Nótese que aún cuando colinda al poniente con la Urbanización calzada de Lourdes y al sur con el complejo Residencial Las Arboledas estos complejos habitacionales no se comunican entre sí.*

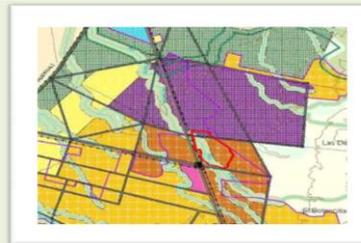


Fig. 2: El proyecto se ubica en suelo clasificado como de uso habitacional densidad alta por el Plan de Desarrollo Territorial.



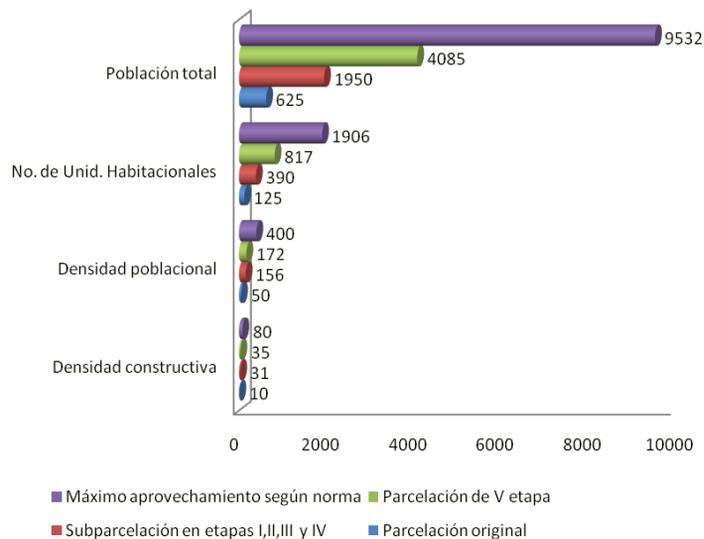
Fig. 3: A la izquierda se muestra la parcelación original con lotes promedio de 1,100 m², a la derecha, el proyecto completo construido con lotes de 225 m². *Nótese en la figura de abajo los lotes en color rosa que conservaron las dimensiones originales.*



Fig. 4: Equipamientos comunales del proyecto.

Anexo 9: Esquema de Ubicación y Disposición de las Viviendas

Variables	Bosques de Joya de Cerén (1995)	Bosques de Lourdes I - IV etapa	Proyecto Completo Bosques de Lourdes I-V etapa
Área Total Urbanizada (Hectáreas)	12.5	12.5	23.83
Número de Parcelas	125	364 - 26 - 390	791 - 26 - 817
Lote Promedio (m2)	1,100	225 - 1,100	225 - 1,100
Población Total (Habitantes)	625	1,950	4,085
Densidad Poblacional (Hab/Ha)	50	156	172
Densidad Constructiva (Viv/Ha)	10	31	35

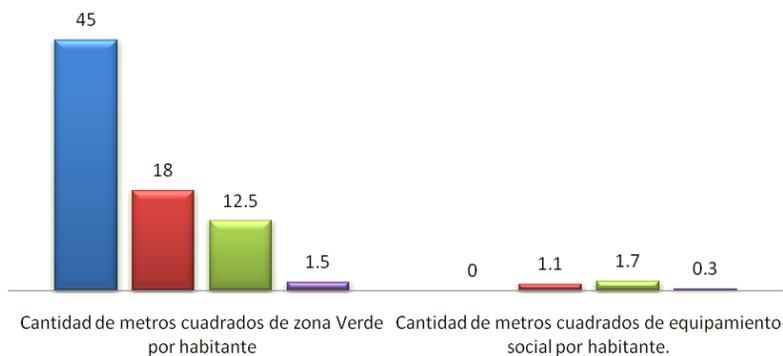


Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la OPVSA (2010).

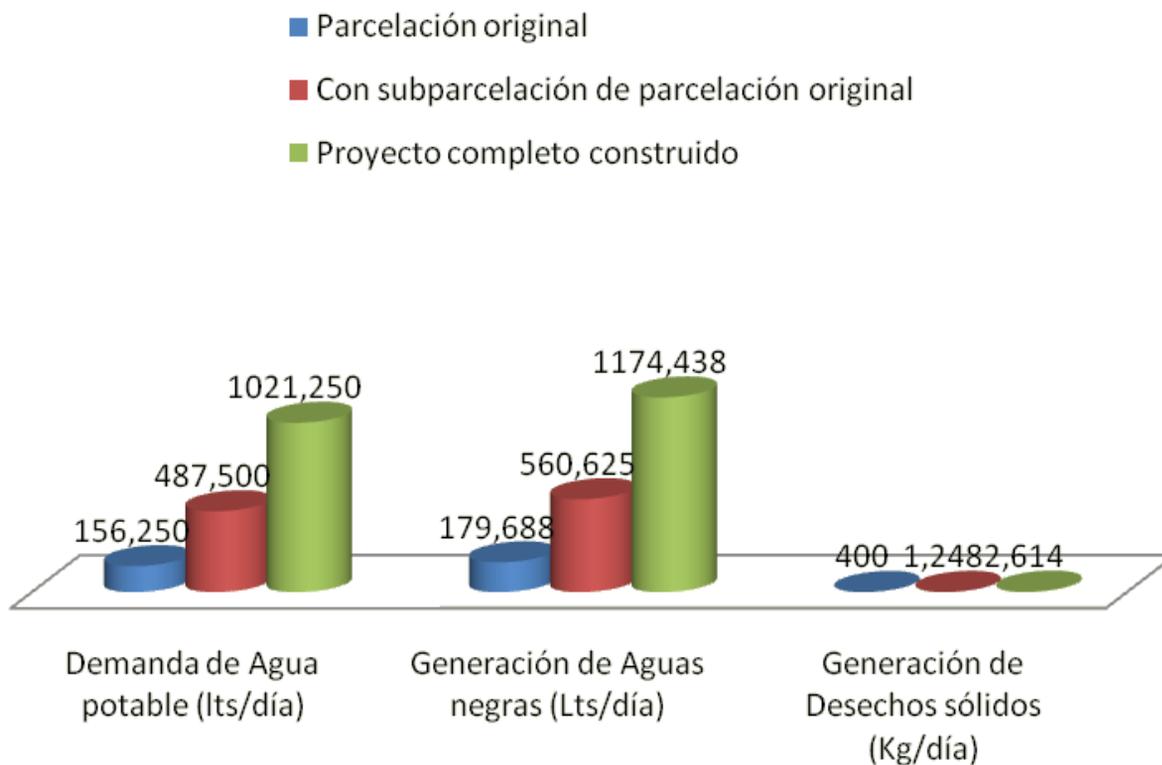
Anexo 10: Cuadro Resumen de incrementos en el aprovechamiento derivados de los cambios introducidos por las determinaciones del Plan de Desarrollo Territorial (PDT).

Variables	Bosques de Joya de Cerén (1995)	Bosques de Lourdes I - IV etapa	Proyecto Completo Bosques de Lourdes I-V etapa
Área Total Urbanizada (Hectáreas)	12.5	12.5	23.83
Número de Parcelas	125	364 - 26 - 390	791 - 26 - 817
Lote Promedio (m2)	1,100	225 - 1,100	225 - 1,100
Población Total (Habitantes)	625	1,950	4,085
Densidad Poblacional (Hab/Ha)	50	156	172
Densidad Constructiva (Viv/Ha)	10	31	35

- Parcelación original
- Sub parcelación. Bosques de Lourdes (Etapas I,II,III y IV)
- Proyecto completo. (Etapas I,II,III,IV y V)
- Estándares de acuerdo a Ordenanza



Anexo 11: Cuadro resumen de variaciones en las cesiones de zonas verdes y equipamiento social derivados de los cambios introducidos por las determinaciones del PDT

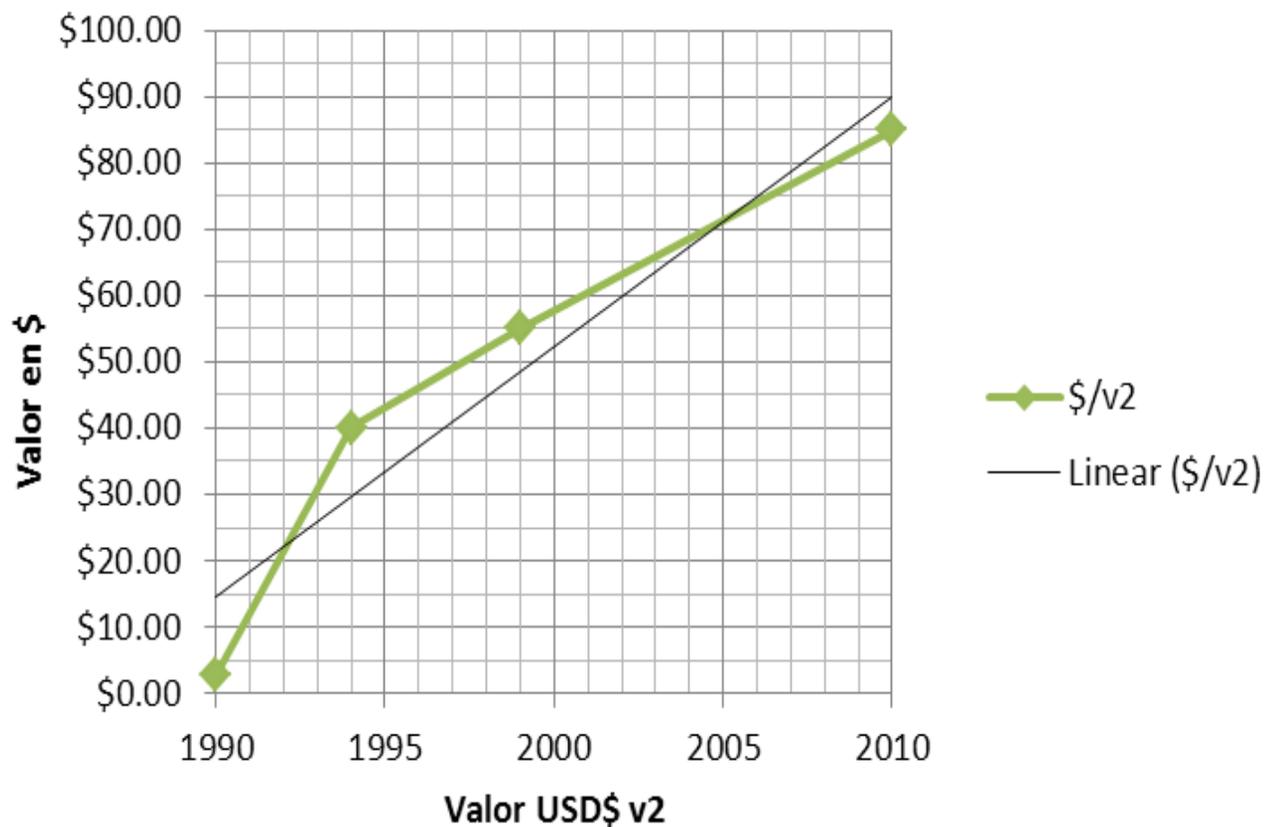


Anexo 12: Estimación de impactos en la demanda de agua potable, generación de aguas negras y desechos sólidos.



Fuente: Elaboración propia en base a fotografía satelital

Anexo 13: Delimitación del ámbito de estudio



Anexo 14: Comportamiento del valor del suelo en el ámbito de estudio

Variables	Reglamento a la Ley de Urbanismo y Construcción	Ordenanza Reguladora de Usos de Suelo
Zona Verde	10% área útil, cuando se ubica en ciudades o centros poblados existentes	1.5 m ² x habitante, para poblaciones de rango inferior a 5,000 habitantes.
	12.5 m ² por lote a parcelar, cuando se ubica fuera de los centros poblados existentes	3.0m ² x habitante para poblaciones de rango entre 5,000 y 20,000 habitantes.
Equipamiento Social	8 m ² por lote a parcelar	0.3m ² x habitante, para poblaciones de rango inferior a 5,000 habitantes
		0.3m ² x habitante, para poblaciones de rango entre 5,000 y 20,000 habitantes
		1.5m ² x habitante, para parcelaciones de desarrollo progresivo

Fuente: Elaboración propia, en base al Reglamento a la Ley de Urbanismo y construcción (VMVDU/julio 1996), y la Ordenanza Municipal Reguladora del Uso del Suelo del municipio de San Juan Opico (D.O. No 72, Tomo 355, 22 de abril de 2002).

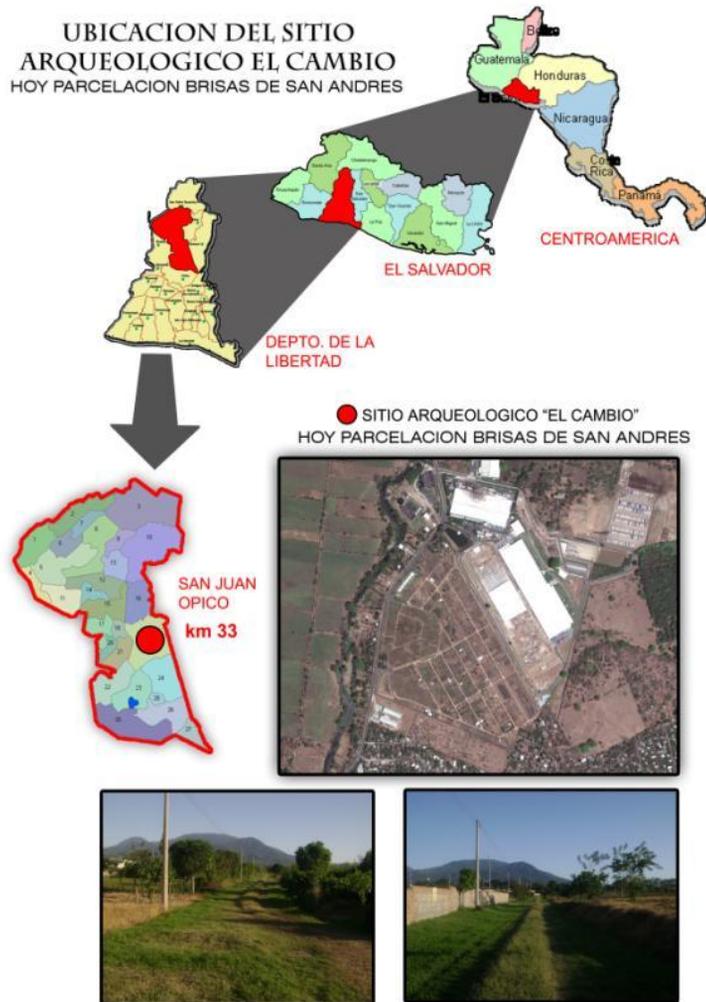
Anexo 15: Cuadro comparativo de estándares de cesiones, establecidos por el Reglamento a la Ley de Urbanismo y construcción y la Ordenanza Reguladora de Usos de Suelo del municipio de San Juan Opico, en lo referente a cesiones de suelo para zona verde y equipamiento social.

Reglamento a la Ley de Urbanismo y Construcción		Ordenanza Reguladora de Usos de Suelo	
		Parcelación de desarrollo progresivo	Lote Mínimo=200m ² , cuando no cuenten con factibilidad de aguas negras y 70m ² cuando si la tengan.
Densidad D1	Lote hasta 100m ²	Alta densidad	Dens. Hab=50 - 80 Viv/Ha Dens. Poblacional= 200 - 400 Hab./Ha Lote Mínimo= 100m ² Área útil máx=70%
Densidad D2	Lote hasta 200m ²	Media densidad	Dens. Hab=25 - 50 Viv/Ha Dens. Poblacional= 125 - 200 Hab./Ha Lote Mínimo= 200m ² Área útil máx=70%
Densidad D3	Lote hasta 500m ²	Baja densidad	Dens. Hab= Hasta 25 Viv/Ha Dens. Poblacional= 125 Hab./Ha Lote Mínimo= 400m ² Área útil máx=70%
Densidad D4	Lote hasta 1,000m ²	Parcela Agrícola	Lote Mínimo= 500m ² ; ligado a actividad agrícola

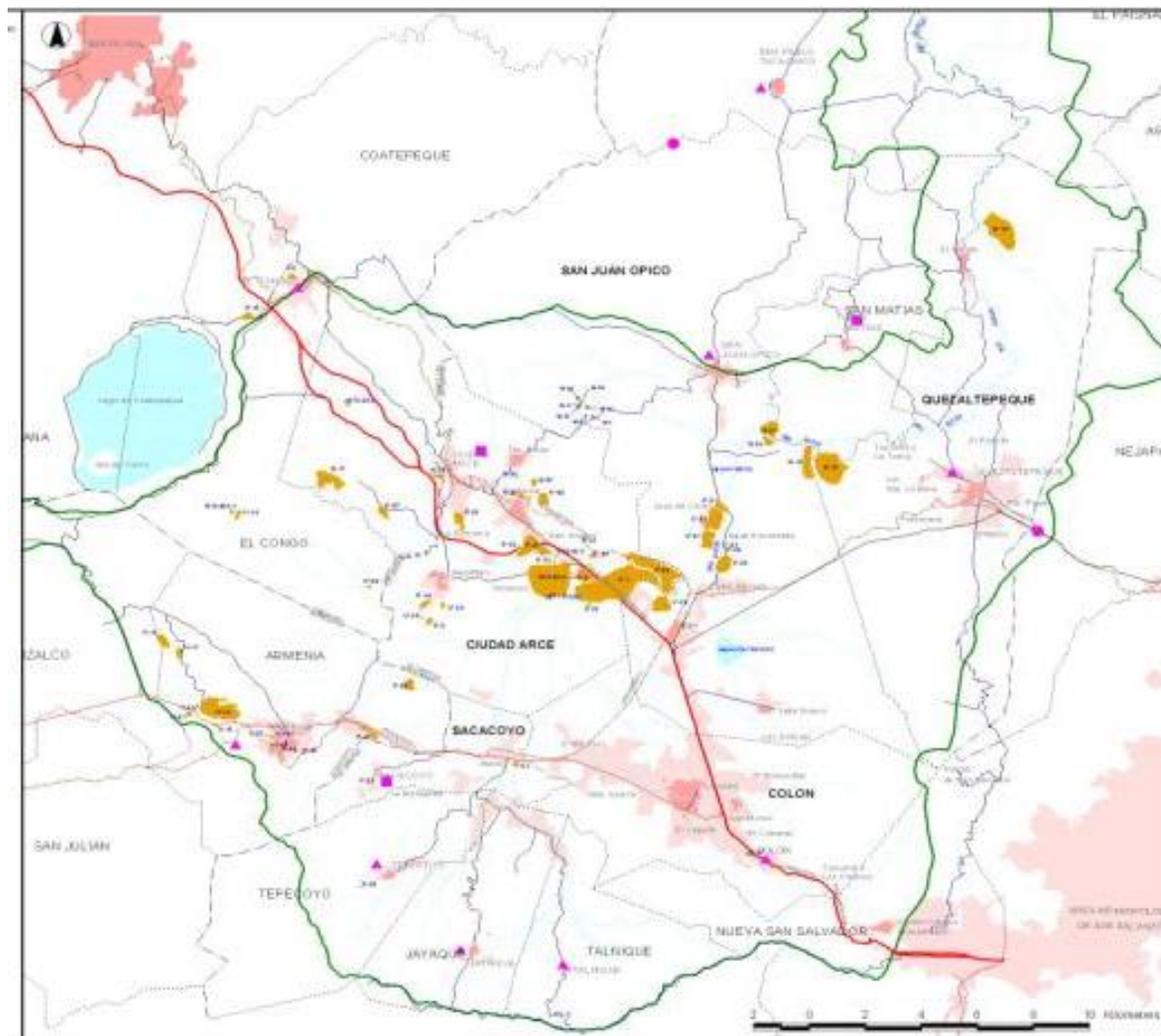
Fuente: Elaboración propia, en base al Reglamento a la Ley de Urbanismo y construcción (VMVDU/julio 1996), y la Ordenanza Municipal Reguladora del Uso del Suelo del municipio de San Juan Opico (D.O. No 72, Tomo 355, 22 de abril de 2002).

Anexo 16: Cuadro comparativo de estándares de cesiones, establecidos por el Reglamento a la Ley de Urbanismo y construcción y la Ordenanza Reguladora de Usos de Suelo del municipio de San Juan Opico, en lo referente a cesiones de suelo para zona verde y equipamiento social.

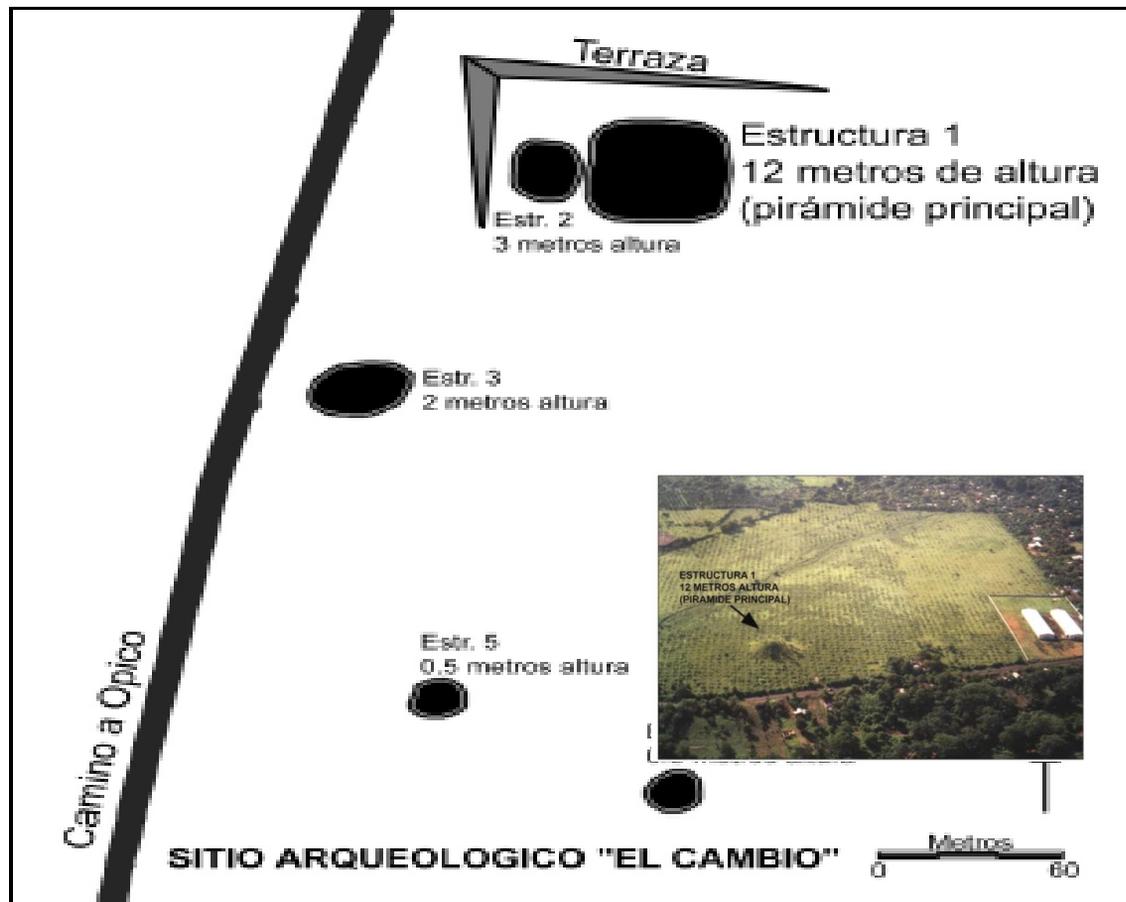
Caso Parcelación Habitacional Brisas de San Andrés (Sitio Arqueológico El Cambio)



Anexo 17: Esquema de ubicación de Parcelación Brisas de San Andrés

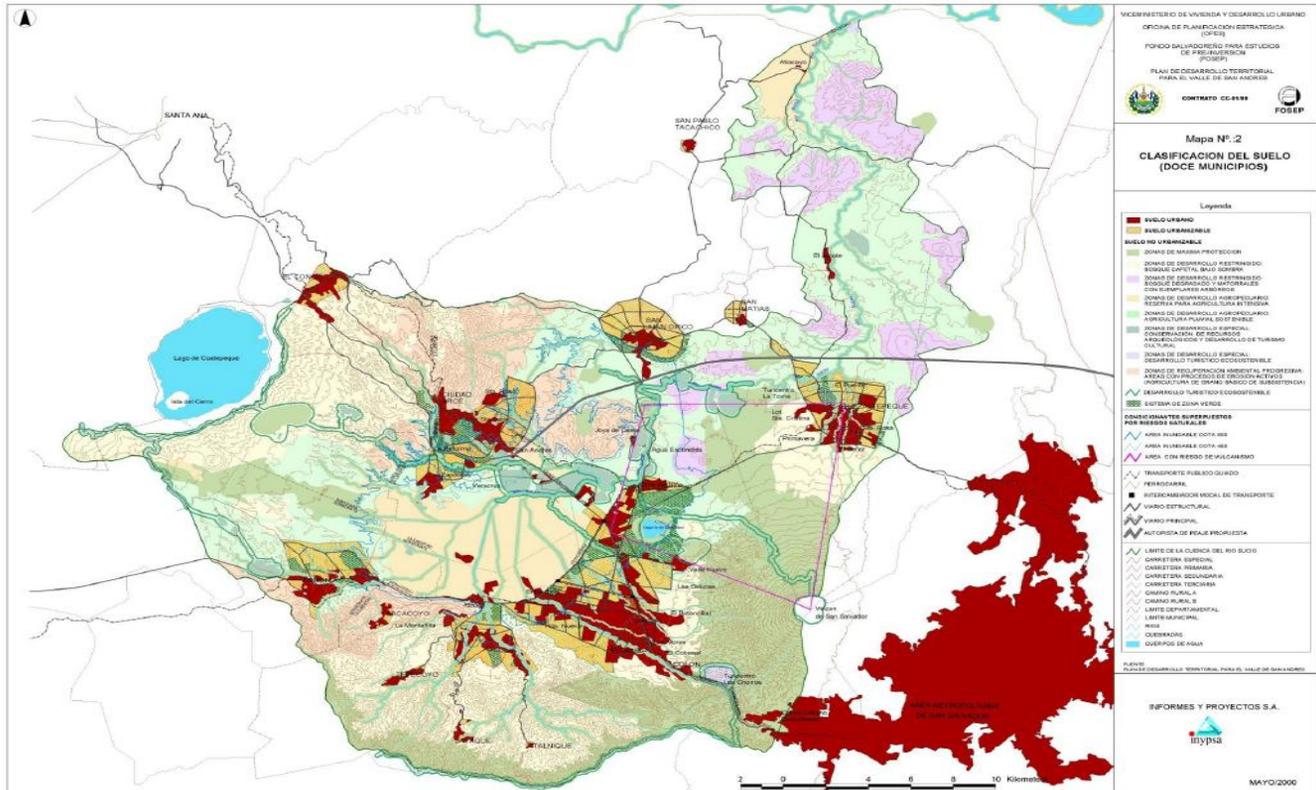


Anexo 18: Mapa de Recursos Arqueológicos e Históricos, designación del sitio:
17-24- El Cambio 1978

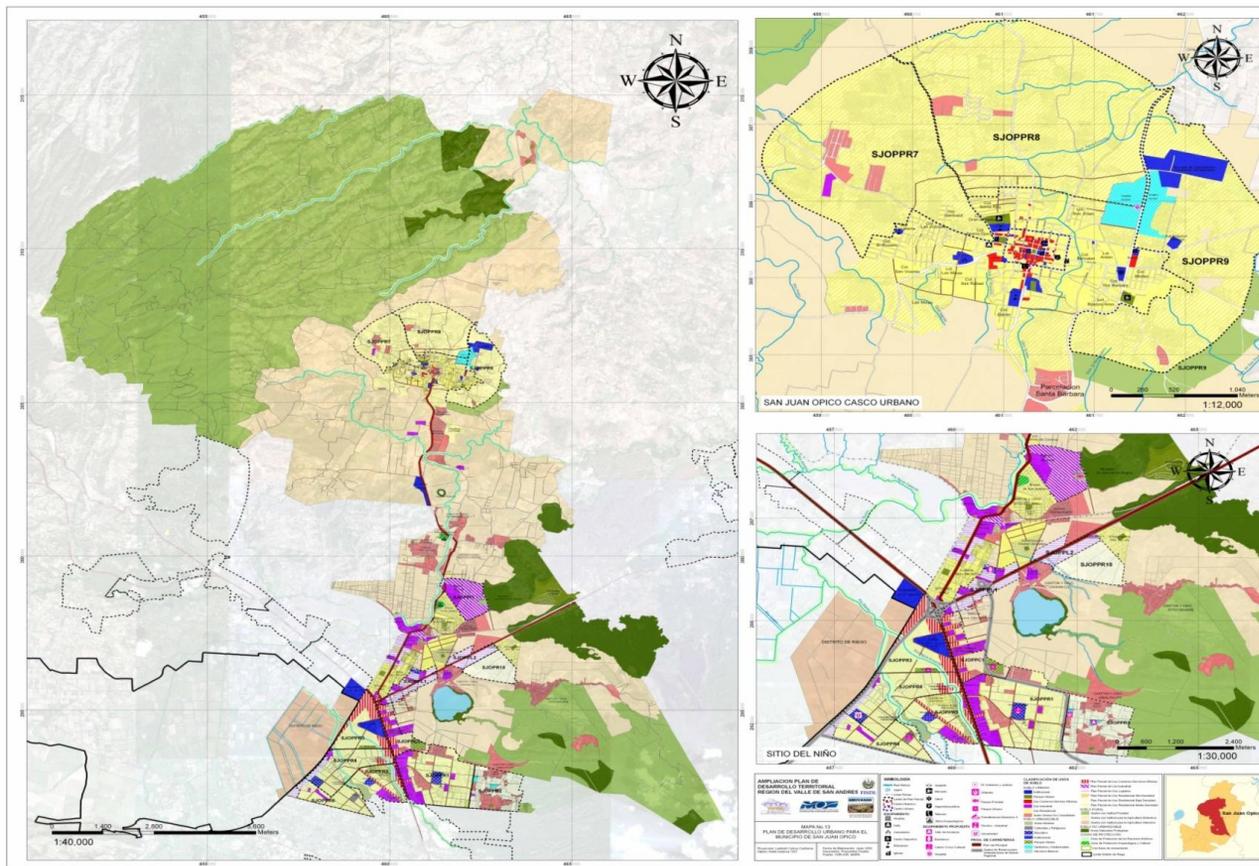


Fuente: Resumen Ejecutivo de Fundación Nacional de Arqueología de El Salvador- FUNDAR: "La Destrucción inminente del Sitio Arqueológico El Cambio", 15 de noviembre de 2004.

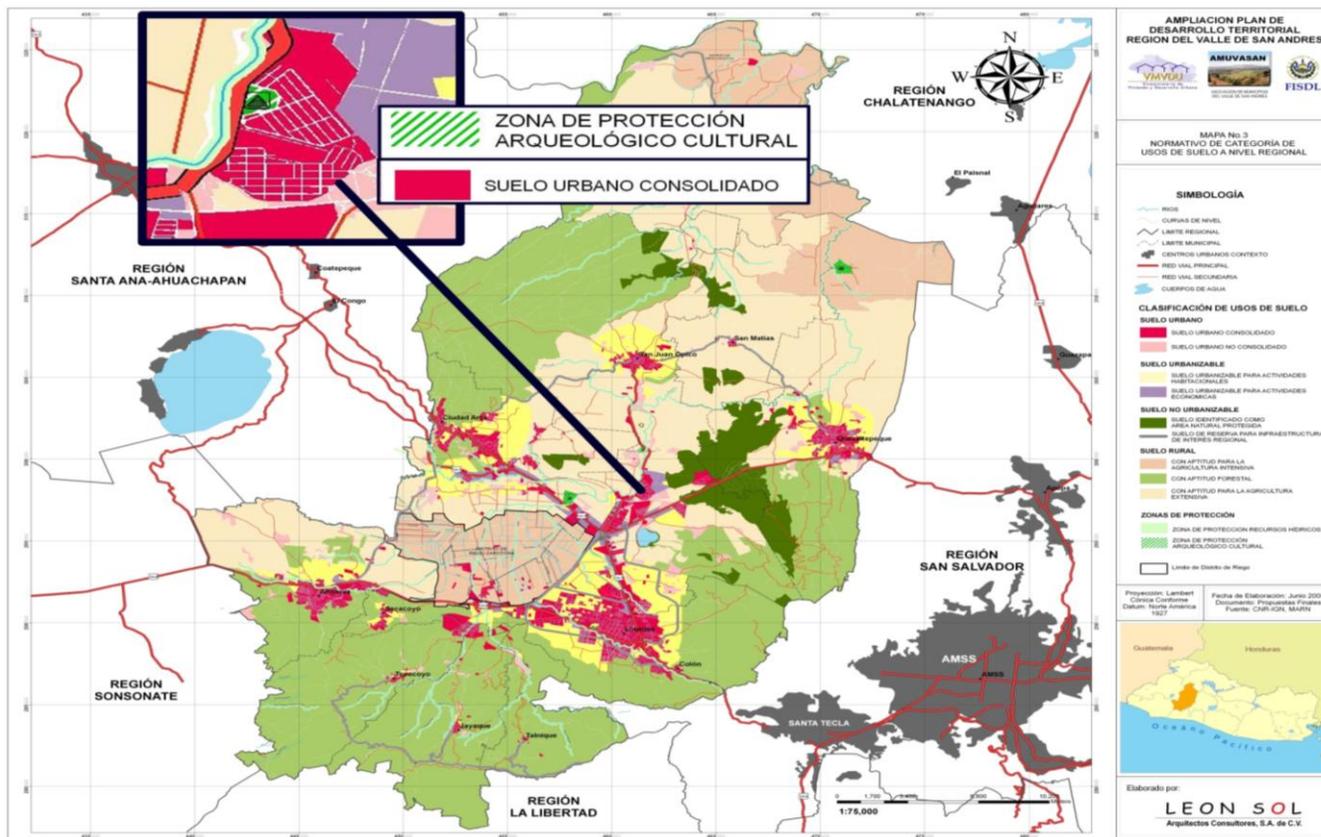
Anexo 19: "Plano Adaptado de Chandler 1983": ubicación gráfica de estructuras.



Anexo 21: Mapa de Clasificación de Usos de Suelo del Valle de San Andrés



Anexo 22: Mapa Plan de Desarrollo Urbano para el Municipio de San Juan Opico



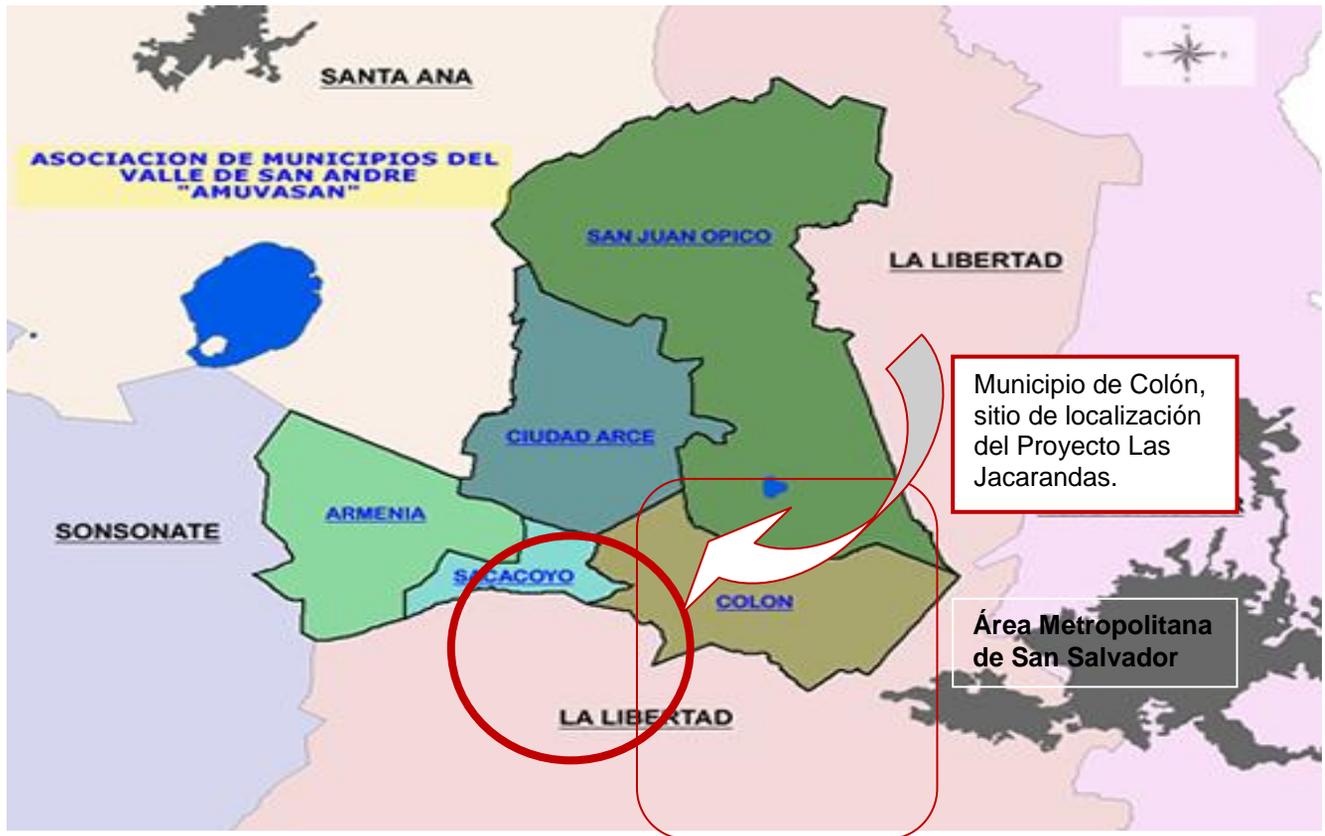
Anexo 23: Mapa de Uso de Suelo Actual del Plan de Desarrollo Región Valle de San Andrés a nivel Regional.

Residencial Las Jacarandas



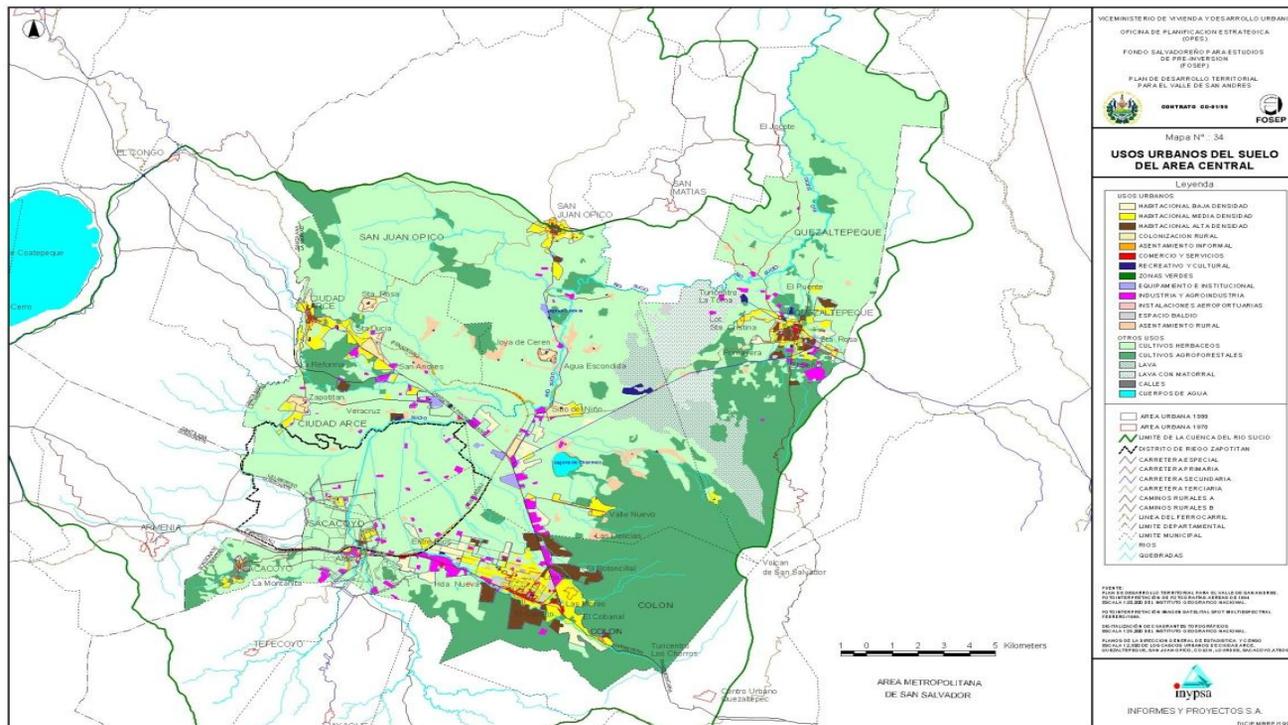
Fuente: <http://amuvasan.isdem.gob.sv/mapas-tecnicos.htm> Mapa de El Salvador, Centroamérica. Indicando la ubicación geográfica de la Asociación de Municipios del Valle de San Andrés (AMUVASAN). Asociación que alberga el Municipio de Colón, donde se emplaza el caso de estudio.

Anexo 24: Mapa Emplazamiento del Caso de estudio en el Territorio Nacional



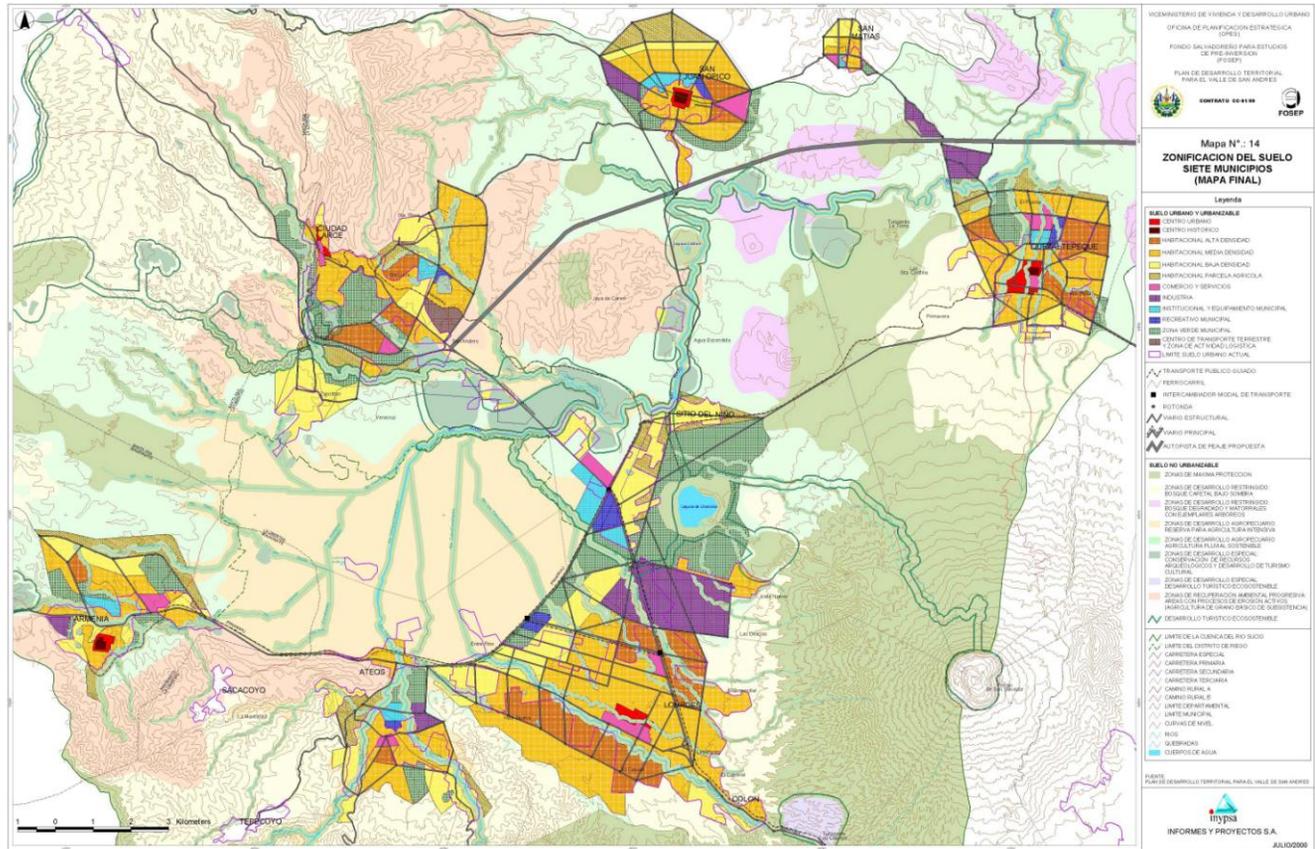
Fuente: <http://amuvasan.isdem.gob.sv/mapas-tecnicos.htm>

Anexo 25: Mapa Descriptivo de la ubicación Residencial Las Jacarandas y su relación al Área Metropolitana de San Salvador



Fuente: <http://amuvasan.isdem.gob.sv/mapas-tecnicos.htm>

Anexo 26: Mapa de Usos Urbanos del Suelo del Área Central del Valle de San Andrés



Fuente: <http://amuvasan.isdem.gob.sv/mapas-tecnicos.htm>

Anexo 27: Mapa Zonificación Propuesta por el Plan de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Valle de San Andrés



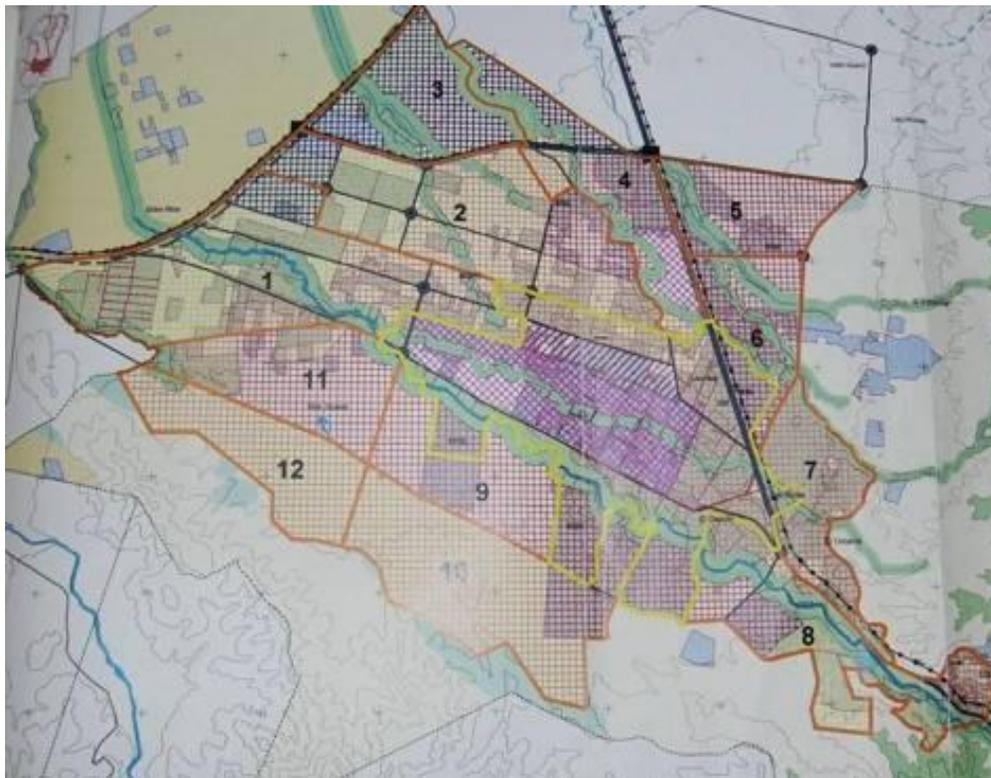
Anexo 28: Mapa Zonificación Propuesta por el Plan de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Valle de San Andrés



Anexo 29: Fotografías del lugar (Acceso principal, tipología de vivienda, calidad urbanística, equipamiento e infraestructura)



Región del Valle de San Andrés, Proyecto Residencial Valle Lourdes



Anexo 30: Plano de Usos de Suelo Municipio de Colón. Ubicación del Proyecto Residencial Valle Lourdes

Áreas	M2	%
Área de Lotes (área útil)	55,809.26	49.08
Área verde recreativa	4,717.62	3.22
Área verde ecológica o de protección	14,812.12	11.71
Área de planta de tratamiento	2,860.03	0.54
Área de equipamiento social	3,527.24	4.45
Área de circulaciones y otros	39,013.41	31.00
Área total del terreno	120,739.68	100.00
Área de lote tipo = 84.80m2	No. De Lotes 622 Unidades	

Fuente: Elaboración propia

Anexo 31: Áreas y porcentajes estimados del proyecto

Tipo de Trámite	Valor del Trámite en US Dólares para todo tipo de Desarrollo	Área total del terreno Residencia I Valle Lourdes en m2 (estimada)	COSTO TOTAL TRÁMITE (estimado)	
Factibilidad del Proyecto				
Calificación del Lugar	\$0.02	Por M2 área total del Terreno	120,739.68	\$2,414.79
Línea de Construcción	\$0.02	Por M2 área total del Terreno	120,739.68	\$2,414.79
Factibilidad de Drenajes Aguas Lluvias	\$0.01	Por M2 área total del Terreno	120,739.68	\$1,207.40
Revisión Vial y Zonificación	\$0.02	Por M2 área total del Terreno	120,739.68	\$2,414.79
Permiso de Proyectos				
Permisos para obras de Parcelación lotes con grado de urbanización U1	\$0.12	Por M2 área total del Terreno	120,739.68	\$14,488.76
Permiso de Construcción de más de 100m2	\$0.30	Por M2 área total de Constr.	120,739.94	\$30,362.98
Recepción de obras de proyectos				
Recepción de Obras de Urbanización U1	\$0.06	Por M2 área total del Terreno	120,739.68	\$7,244.38
Recepción de Obras de Construcción	\$0.30	Por M2 área total de Constr.	120,739.94	\$30,362.98
COSTO ESTIMADO POR PAGO DE TRAMITES			\$90,910.88	

Fuente: Elaboración propia

Anexo 32: tasas vigentes (junio 2010) en el Municipio de Colón



Universidad Centroamericana "José
Simeón Cañas" UCA
Boulevard de los Próceres,
Antiguo Cuscatlán, El Salvador C.A.
Apartado (01) 168
www.uca.edu.sv

DEPARTAMENTO DE
ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO
doe@uca.edu.sv
tel. (503) 2210-6685
fax. (503) 2210-6697

