



# Estudio de condiciones de competencia en la provisión de vivienda nueva en El Salvador

---

VERSIÓN PÚBLICA

INTENDENCIA ECONÓMICA | 2022

## Índice de contenido

Introducción .....	4
I. Nociones Teóricas Preliminares .....	7
A. Paradigmas sobre competencia en los mercados y evidencia en la construcción de vivienda.....	7
B. Estructura del mercado de construcción: algunas aplicaciones .....	7
C. Caracterización del mercado de suelo urbano.....	9
1. Características económicas del suelo urbano.....	9
2. Características del suelo urbano como mercancía .....	11
D. Determinantes de la oferta y demanda de vivienda .....	13
1. Características de la vivienda como mercancía.....	17
E. Articulación de los actores del mercado.....	19
1. El Estado como generador de rentas del suelo urbano .....	20
2. Desarrollo inmobiliario y sus determinantes de precios .....	21
II. Marco normativo aplicable al desarrollo de proyectos de viviendas .....	22
A. Marco legal e institucional aplicado al desarrollo de viviendas.....	22
B. Proceso de obtención de permisos relacionados a la construcción de vivienda .....	26
1. Trámites previos .....	26
2. Permisos de construcción.....	32
3. Recepciones y habilitaciones .....	33
C. Otras leyes relacionadas con la mejora de los procesos y trámites.....	34
D. Evaluaciones internacionales y conclusiones .....	37
II. Caracterización de la oferta y la demanda de vivienda nueva.....	39
A. Importancia de la industria de la construcción en la economía.....	39
B. Cadena de valor del mercado de vivienda nueva .....	39
1. Fase I: Planificación y diseño del proyecto.....	44
2. Fase II: Financiamiento para la construcción de viviendas.....	44
3. Fase III: Construcción y venta del proyecto habitacional .....	45
C. Caracterización de la oferta.....	45
1. Déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda para uso familiar.....	45
2. Provisión de suelo urbanizable para la construcción de vivienda .....	47
3. Infraestructura requerida en el desarrollo de proyectos habitacionales.....	49
4. Servicios de diseño, insumos, maquinaria y equipo.....	49
5. Financiamiento para el desarrollo de vivienda.....	51
6. Características de los oferentes de vivienda nueva y participantes del mercado .....	52
7. Mercadeo y venta de las viviendas .....	58

D.	Caracterización de la demanda.....	59
1.	Determinantes de la demanda .....	59
2.	Segmentación de la demanda de vivienda .....	63
3.	Estimación de la demanda potencial de vivienda en el AMSS .....	63
IV.	Definición del mercado relevante .....	65
A.	Aspectos teóricos sobre mercados relevantes y sustituibilidad.....	65
B.	Mercado relevante de producto.....	66
1.	Análisis de sustituibilidad de la demanda y oferta .....	66
a.	Análisis de sustituibilidad entre desarrolladores y constructores de proyectos de vivienda .....	66
b.	Sustituibilidad entre la vivienda de interés social y vivienda de mercado .....	68
c.	Sustituibilidad entre la vivienda nueva y usada .....	71
d.	Sustituibilidad entre la vivienda vertical y horizontal.....	73
C.	Mercado relevante geográfico.....	75
D.	Mercado relevante temporal.....	76
E.	Determinación de mercados relevantes.....	77
V.	Análisis de indicadores de concentración económica de mercados relevantes .....	80
A.	Participaciones de mercado.....	81
B.	Ratio de concentración de mercado (C2, C3 y C4) .....	85
C.	Recíproco de N-empresas .....	87
D.	Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) .....	89
E.	Conclusiones .....	90
VI.	Barreras a la entrada.....	91
A.	Marco conceptual .....	91
B.	Barreras a la entrada en el mercado de provisión de vivienda nueva.....	92
a.	Barreras legales o regulatorias .....	92
b.	Barreras estructurales .....	93
c.	Barreras estratégicas.....	102
VII.	Análisis de posición de dominio y factores que inciden en los precios de vivienda.....	106
A.	Aspectos teóricos .....	106
B.	Índice de Lerner .....	107
C.	Umbral de dominancia.....	109
D.	Condiciones adicionales que propician posición de dominio en mercados relevantes.....	110
a.	Mercados con bienes diferenciados y estrategias.....	110
b.	Reserva de suelo urbanizable .....	113
E.	Factores que inciden en precios, concentración económica y grado de dominancia.....	114

VIII.	Conclusiones .....	117
IX.	Recomendaciones.....	122
X.	Recursos gráficos, tablas, esquemas y mapas .....	125
XI.	Anexos.....	127
XII.	Referencias .....	138

## **Introducción**

La elaboración de este estudio “Competencia en la provisión privada de vivienda en El Salvador” se fundamenta en el artículo 13 letra c) de la Ley de Competencia (LC), el cual otorga la facultad al Superintendente de Competencia de ordenar la ejecución de estudios.

El artículo 101 de la Constitución estipula que el Estado debe promover el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racionalización de los recursos, así como la defensa del interés de los consumidores. Por su parte, el art. 102 garantiza la libertad económica, prohíbe el establecimiento de monopolios sino a favor del Estado o de los municipios, así como las prácticas monopólicas.

La Ley de Competencia (LC), a través de la Superintendencia de Competencia cumple con tales mandatos y principios constitucionales al proteger, garantizar y promover la competencia en los mercados incrementando así la eficiencia económica y el bienestar del consumidor.

La LC otorga a la Superintendencia facultades de promoción de la rivalidad empresarial y la dinámica competitiva en los mercados. En ese sentido, una de las principales herramientas son los estudios sectoriales o de competencia, por este medio se analizan las fallas de mercado y se proponen medidas para volverlos más competitivos y eficientes.

En congruencia con tales principios y facultades, para la justificación del estudio se consideró el dinamismo en el desarrollo de vivienda urbana en los últimos años, con la percepción de precios al alza. La evolución de los créditos destinados a la construcción de vivienda refleja este dinamismo, con un incremento del 149.54% entre 2017 – 2018 (SSF, 2018). No obstante, en El Salvador aún persiste un alto déficit habitacional, equivalente al 33.8% de hogares que no disponen de vivienda propia (EHPM, 2018).

Además, se justifica en la necesidad de identificar los obstáculos a la existencia en nuestro país de un mercado de desarrollo de vivienda nueva con mayor dinamismo y eficiencia. Por tal motivo es preciso examinar si tales obstáculos provienen de la regulación que, en la búsqueda de objetivos justos y deseables (por ejemplo, protección del consumidor, la protección de la vida humana, del medio ambiente, el orden vial, urbanístico, etc.), podrían estar desincentivando la competencia.

De esta manera el estudio tiene los siguientes objetivos analíticos fundamentales enmarcados en un análisis de competencia: (i) marco legal y normativa aplicable a las actividades de desarrollo de vivienda nueva, (ii) barreras a la entrada y otras restricciones a la competencia, (iii) grado de concentración y poder de mercado de los oferentes, (iv) factores que inciden sobre el precio de las

viviendas y v) recomendaciones dirigidas a diversas instituciones públicas encargadas de políticas y legislación con incidencia en el funcionamiento del mercado.

Con tal finalidad, el equipo técnico de la Intendencia Económica (IE) estructuró un plan metodológico para la recopilación de información primaria en el cual se sostuvo entrevistas y se remitieron requerimientos de información a representantes de instituciones públicas, gremiales empresariales, agentes económicos, Organismos de Cooperación Técnica, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Universidades y Asociaciones de Profesionales relacionados con el sector de provisión de vivienda nueva, entendida como vivienda de oferentes privados.

Los aspectos metodológicos incluyeron la revisión y análisis de bibliografía disponible sobre estudios del sector de provisión de vivienda en materia de competencia, investigaciones de prácticas anticompetitivas y áreas relacionadas. De igual manera, se recopilaron y analizaron datos estadísticos secundarios de fuentes que garanticen la veracidad de éstos mediante métodos estadísticos para el cálculo de indicadores técnicos a través de los *software* Microsoft Excel, SPSS y Stata.

Debido a la identificación de altos niveles de dispersión de precios en los proyectos habitacionales desarrollados en el horizonte temporal de 2010 – 2019, se realizó un análisis de sustituibilidad de la demanda y oferta, complementado por una segmentación del mercado relevante de producto por medio de la aplicación de la metodología de conglomerados jerárquicos. Los resultados permiten la identificación de cuatro mercados relevantes sobre los que se analizan las condiciones de competencia de la vivienda nueva en El Salvador, incluyendo los factores que propician la posición de dominio, tales como las estrategias de diferenciación entre segmentos de mercado (mercados relevantes) y la reserva de suelo urbanizable.

Se identifica a cinco principales agentes económicos que participan en diferentes mercados relevantes, con altos niveles de eficiencia en el manejo de costos, alto poder de mercado, con capacidad para diferenciar sus productos, y en su mayoría, históricamente han sido propietarios de bancos de suelo urbanizable en zonas de alta plusvalía.

Los agentes referidos son clasificados como medianas y grandes empresas, ante ello se identifica la existencia de altas barreras a la entrada legales, estructurales y estratégicas; las que, en conjunto con los altos niveles de cuota de mercado de los principales incumbentes, les determina una posición de dominio en uno o más mercados relevantes estudiados.

Las recomendaciones vertidas están centradas en promoción de una mayor eficiencia en los mercados mediante la agilización y mayor certeza en los plazos de tramitación de permisos de construcción, en el reforzamiento de instrumentos financieros de apoyo a los oferentes y demandantes, en fomentar la

creación de información de mercado en beneficio del consumidor y en estrategias de inversión en infraestructura de apoyo al desarrollo de viviendas urbanas.

## I. Nociones Teóricas Preliminares

En este capítulo se desarrollan los principales antecedentes y paradigmas relacionados a la comprensión inicial de los mercados a estudiar. Se parte de consideraciones referente a la organización industrial y su ulterior aplicación en la descripción de los mercados de provisión de vivienda y suelo urbano.

### A. Paradigmas sobre competencia en los mercados y evidencia en la construcción de vivienda

El análisis económico de una industria inicia con el estudio de su estructura, lo cual es fundamental en la comprensión de la naturaleza de la competencia y características estructurales de cada sector productivo, (de-Valence, 2007).

Debido a esto, la competencia es considerada un elemento de estudio que implica un proceso de rivalidad entre firmas en función de obtener una mayor cuota de mercado. Los procesos de competencia en los mercados se analizan por medio de dinámicas de diversa índole, según Scherer & Ross (1990) citado por Cheung & Shen (2016). En sentido teórico, un mercado competitivo está compuesto por empresas poseedoras de una pequeña porción del mercado y productoras de un bien homogéneo, a manera que el precio no sea influenciado por el comportamiento individual de la firma.

De la misma forma, los mercados pueden presentar una condición competitiva equivalente a la de competencia imperfecta, lo cual implica (en muchos casos) una contracción de los beneficios del consumidor por alteraciones en el precio de mercado y una reducción de la eficiencia económica. Estas condiciones se propician por la existencia de una mayor autonomía en la fijación de precios, así como grados de concentración de mercado que puede variar entre una concentración muy alta (monopolio y oligopolio), hasta niveles de concentración relativamente altos (competencia monopolista), como se ilustra en la tabla 1.

**Tabla 1. Descripción de los Tipos de Mercado en Términos de Competencia**

Tipo de Mercado	Competidores	Producto	Barreras a la Entrada y Salida
Competencia perfecta	Muchos	Homogéneo	Ninguna
Competencia monopolista	Muchos	Diferenciado	Pocas
Oligopolio	Unos cuantos	Homogéneo o diferenciado	Significativas
Monopolio	Uno	Sin sustitutos cercanos	Altas

Fuente: Salvatore (2012) citado por Cheung & Shen (2016).

### B. Estructura del mercado de construcción: algunas aplicaciones

El análisis de la industria de la construcción resulta fundamental debido a que es una actividad económica considerada como dinamizadora del crecimiento económico. En este sentido, y como parte de la caracterización de este rubro, que parcialmente concierne al estudio, se recopila una serie de

experiencias internacionales que permiten una identificación de la estructura de mercado de esta actividad económica. <sup>1</sup>

En términos generales, a nivel internacional, el desarrollo de proyectos de construcción en un mismo territorio frecuentemente está compuesto en predominancia por pequeñas empresas. No obstante, la presencia de agentes económicos con potencial poder de mercado revela la existencia de un mercado fragmentado en términos territoriales, lo que caracteriza a una actividad económica altamente concentrada con un pequeño número de grandes contratistas (de-Valence, 2011). <sup>2</sup>

Entre estas dos tipologías de estructuras de mercado es posible identificar algunos países en los cuales la construcción funciona en condiciones de competencia monopolística (ver tabla 2). Según Ibidem (2011) esta dinámica se debe a la especialización y diferenciación del producto de constructores y contratistas de tamaño mediano, agentes con la capacidad de desarrollar diversos tipos de proyectos.

**Tabla 2. Clasificación de la estructura de mercado de la construcción en países seleccionados**

País	Empresas	Barreras a la entrada	Estructura de mercado
China	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Muchas empresas pequeñas y medianas</li> <li>➤ Pocas empresas grandes y grupos empresariales de fuerte influencia</li> </ul>	Pocas barreras de entrada (legales y financieras)	Competencia monopolística
Hong Kong	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Muchas empresas pequeñas y medianas empresas (82%)</li> <li>➤ Pocas empresas grandes (18%) <sup>3</sup></li> </ul>	Pocas barreras de entrada (técnicas y legales)	Estructura de dos niveles <sup>4</sup>
México	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Muchas empresas pequeñas y medianas</li> <li>➤ Pocas empresas grandes</li> </ul>	Altas barreras a la entrada	Estructura de dos niveles
España <sup>5</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Muchas empresas pequeñas y medianas</li> <li>➤ Empresas de gran tamaño con participación residual</li> </ul>	Pocas barreras de entrada y salida	Competencia monopolística
Argentina <sup>6</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Muchas empresas pequeñas y medianas (99.3%)</li> <li>➤ Pocas empresas grandes (0.7%) <sup>7</sup></li> </ul>	Altas barreras de entrada (legales)	Estructura de dos niveles

Fuente: elaboración propia con base en Baldwin, Chiang, et.al. (2008); Wang, Shen &Chen (2013); Robles &Velázquez (2013); Martín & González (2011); y Vitelli (s.f.).

<sup>1</sup> Aunque el estudio se centra en el desarrollo y construcción de vivienda, la literatura aborda en mayor medida lo concerniente a la industria de construcción como rama de actividad general.

<sup>2</sup> En este nivel la construcción evidencia altas barreras de entrada debido a los sistemas de precalificación y los requisitos de capacidad utilizados por los clientes para seleccionar contratistas para proyectos importantes (de-Valence, 2011).

<sup>3</sup> Según Chiang, Kumaraswamy, Lee, & Wong (2008), para 2005 las empresas grandes facturaron un equivalente a 20 veces el nivel de facturación de las empresas pequeñas.

<sup>4</sup> Según Cheung & Shen (2016) una estructura de dos niveles implica la existencia de parámetros de alta concentración de mercados en cierto nivel de las firmas (empresas de gran tamaño), mientras que, en los contratistas y desarrolladores de menor tamaño, existen dinámicas de competencia diferentes (competencia perfecta).

<sup>5</sup> Se identifica un mercado con un producto poco diferenciado.

<sup>6</sup> Se identifica un mercado con un producto altamente diferenciado.

<sup>7</sup> Las empresas grandes facturan cerca de 26 veces que el 99% de empresas pequeñas y medianas (Vitelli, s.f.).

## C. Caracterización del mercado de suelo urbano

### 1. Características económicas del suelo urbano

El suelo es la superficie de la corteza terrestre que configura un territorio determinado. Para su clasificación se realizan divisiones en función de diversas unidades de medida,<sup>8</sup> dentro de las cuales, se define a los terrenos como porciones de suelo que sirven como unidad de referencia de medición a gran escala, mientras que las parcelas son superficies de terreno deslindadas como unidad predial. A partir de estas formas de medición del suelo se determinan unidades de cambio entre agentes económicos, de las cuales, tradicionalmente las parcelas de tierra han sido vinculadas con el desarrollo y aprovechamiento urbanístico.

Como recurso productivo, el suelo posee diversos usos, entre los que se destaca la actividad urbana<sup>9</sup> y configuración de las ciudades. En función de lo anterior, el suelo puede clasificarse respecto a las características aptas para la urbanización, de esta manera se define al suelo urbano como un espacio geográfico en el cual existe aprovisionamiento de servicios básicos (agua y alcantarillado, saneamiento público, energía eléctrica y transporte), así como de áreas dedicadas a la construcción y edificación como requisito mínimo para la urbanización.

El suelo también puede recibir la categoría de “urbanizable”, la cual hace referencia a zonas geográficas de manera transitoria mientras el suelo es transformado en urbano. Además, se incorpora la categoría de suelo no urbanizable, cuya calificación se debe a la incapacidad de desarrollo urbanístico debido a regímenes de protección<sup>10</sup> y características propias del tipo de suelo que dificultan el desarrollo de las actividades urbanas.

El suelo urbano es un recurso fundamental para la configuración de ciudades alrededor de edificaciones residenciales<sup>11</sup> y no residenciales,<sup>12</sup> por lo cual, representa el principal recurso para la existencia de las ciudades, y del desarrollo habitacional. El suelo es el soporte físico de los procesos que sustentan la ciudad y se desarrolla mediante el acondicionamiento con redes de servicios, infraestructura de transporte, equipamiento público<sup>13</sup> y diversos tipos de construcciones, a fin de que las actividades económicas urbanas<sup>14</sup> se lleven a cabo.

---

<sup>8</sup> Según, Ayuntamiento de Santander, (s.f.).

<sup>9</sup> La cual hace referencia a las actividades llevadas a cabo en zonas urbanas en función de la infraestructura de las ciudades (Valenzuela, 1992).

<sup>10</sup> Como lo son el caso de reservas forestales o zonas protegidas.

<sup>11</sup> Principalmente edificaciones de vivienda horizontal y vertical.

<sup>12</sup> Edificaciones dedicadas al comercio, industria, infraestructura vial, entre otras.

<sup>13</sup> Según ONU – HÁBITAT (2013), el equipamiento urbano hace referencia a servicios relacionados con el suministro de agua potable y tratamiento de aguas servidas; drenaje de agua pluviales y gestión de riesgos ambientales; transporte público; vialidad; energía eléctrica y alumbrado público y disposición de desechos sólidos.

<sup>14</sup> Actividades industriales, de comercio, producción y construcción (viviendas o de otro tipo), entre otras.

En el funcionamiento del mercado de suelo, la oferta presenta una respuesta limitada a largo plazo, originando una modificación de precios que desencadena una reacción progresiva de ajuste vía cantidades ofertadas frente al cambio sostenido en la demanda. De acuerdo con la CNC (s.f.), la disponibilidad real del suelo en conjunto con los costos de negociación, el nivel de incertidumbre y acceso a financiamiento determinan la inelasticidad de la oferta del suelo, lo que favorece a la existencia de alzas en precios ante determinados aumentos en la demanda. Lo anterior, según Erba (2013) limita la capacidad de respuesta frente a cambios de la demanda en el corto y mediano plazo, suscitando un mercado segmentado con precios diferenciados.

La segmentación del mercado de suelo se encuentra relacionada a su heterogeneidad entre localidades y a la imposibilidad de reproducir las condiciones naturales de los terrenos (o parcela) <sup>15</sup> en la ciudad, así como a condiciones relacionadas con los asentamientos urbanos en función del acceso a bienes y servicios básicos, así como su cercanía con la infraestructura vial, de comercio y transporte. Estas particularidades impiden que el suelo sea un mercado de un bien homogéneo, el cual se encuentra asociado a una estructura de competencia imperfecta debido a la inelasticidad de la oferta, disponibilidad y regulación de uso. <sup>16</sup>

Por su parte, la demanda de suelo es derivada del mercado de vivienda y de otro tipo de propiedades inmobiliarias, lo que genera como resultado una relación estrecha entre los precios de suelo y de las viviendas urbanas. Las características físicas del suelo lo convierten en un bien inmobiliario por naturaleza, lo que estrecha la relación de este mercado con el funcionamiento del mercado de vivienda, en especial, con alusión a la localización, superficie, tamaño, características y atributos de las parcelas; las que otorgan propiedades heterogéneas que limitan su sustitución <sup>17</sup> desde el análisis de la demanda, y contribuye a la segmentación espacial o geográfica del mercado (CNC, s.f.). <sup>18</sup>

Debido a la inelasticidad de la oferta de suelo, a corto plazo, el precio es determinado principalmente por la demanda de bienes que lo utilizan como factor de producción. No obstante, a mediano y largo plazo, la reacción por parte de la oferta de suelo resulta fundamental en la determinación del precio de equilibrio (CNC, s.f.).

---

<sup>15</sup> Cercanía con recursos naturales, así como el tipo de suelo (arenoso, calizo, arcilloso, pedregosos y mixtos) que determinan el tipo de actividades productivas que se pueden desarrollar según sus características.

<sup>16</sup> En algunas experiencias internacionales existen restricciones del uso de suelo vinculadas con la legislación de este mercado, tales como los planteados por la CNC (s.f.) para el caso de España.

<sup>17</sup> Se considera una sustitución limitada debido a que los terrenos poseen diversas propiedades fisicoquímicas que facilitan su uso para actividades diversas (muchas de las cuales son excluyentes entre sí). En tanto, no satisfacen las mismas necesidades.

<sup>18</sup> La segmentación espacial del mercado de suelo se basa en las diferentes capacidades de uso y localización de los terrenos, lo que genera una utilidad geográfica diferenciada respecto a la oferta y demanda de suelo. Los distintos usos del suelo no compiten entre sí.

Concretamente, Jaramillo (2008) citado en Baer (2013), determina que la disponibilidad de suelo urbano se rige por un principio de racionalidad económica, de manera que podría retener suelo cuando las expectativas sobre el incremento de su valor futuro compensan las desventajas y los costos asociados al mantenimiento del lote vacante en el presente. Esta práctica de retención contrae la oferta económica de terrenos en el mercado en un lapso determinado, debido a factores relacionados con el accionar de los propietarios.

Sabatini (2000) citado en Erba (2013) menciona que la retención de suelo genera escasez como efecto indirecto, la cual está influida por el accionar de los agentes económicos. De igual manera, también existe una escasez ligada al sistema jurídico del suelo urbano, que depende de la regulación de usos. Esta escasez varía con la imposición de límites a la expansión de suelo urbanizable, la restricción de determinados usos o la disminución de los índices de edificabilidad.<sup>19</sup>

La incidencia de la normativa urbana en los precios del suelo genera grandes controversias, por lo que se ha sostenido que la liberalización o ampliación del perímetro urbano promueve indefectiblemente una baja en los precios del suelo. Sin embargo, existe evidencia empírica que demuestra lo contrario, debido a que la demanda aumenta de manera significativa, incluso a un nivel que logra contrarrestar cualquier supuesto de disminución de precios.

De acuerdo con CNC (s.f.), en el mercado de suelo urbano, la intervención pública podría estar justificada en la medida en que el mercado no sea capaz de lograr *per se* la asignación óptima. Los principales fallos de mercado provienen de la existencia de externalidades, bienes públicos, información imperfecta, y la existencia de poder de mercado<sup>20</sup> originado por determinadas características del suelo,<sup>21</sup> como la heterogeneidad e inmovilidad; y cuya influencia puede distorsionar las condiciones de funcionamiento de mercados aguas abajo y dependientes de este factor de producción.

## **2. Características del suelo urbano como mercancía**

El suelo urbano como mercancía posee características que son generadas por diferentes actores denominados agentes urbanos<sup>22</sup> y por el funcionamiento del mercado en relación con la cantidad de

---

<sup>19</sup> Según Amaya (2015) los índices de edificabilidad se calculan considerando la relación entre la altura de un edificio vinculado con la altura permitida en las normas urbanísticas.

<sup>20</sup> Término económico referido a la capacidad de un agente de aumentar y mantener los precios por encima del nivel que prevalecería bajo condiciones de competencia por un periodo no transitorio, sin perder participación de mercado ni rentabilidad (Superintendencia de Competencia, 2015).

<sup>21</sup> Según plantea la CNC (s.f.) pueden llegar a existir prácticas de retención de suelo, las cuales impactan directamente en la urbanización por medio de la adquisición de parcelas para la construcción de infraestructura urbana.

<sup>22</sup> Agentes que constituyen el espacio urbano (propietarios del suelo, promotores inmobiliarios, compradores de viviendas, sector público y la sociedad civil), (Ministerio de Fomento, (s.f.)).

lotes disponibles, así como los usos y relaciones del suelo con otros factores productivos, alterando las condiciones de la oferta y ubicación relativa de la estructura urbana.

La principal característica que destacar es la **localización**,<sup>23</sup> elemento central en la conformación del precio de mercado. La accesibilidad y las actividades urbanas en función de la capacidad del terreno<sup>24</sup> (esquema 1) son los principales aspectos vinculados a la localización que explican la lógica de funcionamiento de los mercados de suelo urbano, debido a que determinan la satisfacción plena o parcial de la demanda bajo las condiciones de heterogeneidad de la oferta.

Según Erba (2013) las disparidades entre la localización de la oferta y la demanda<sup>25</sup> están en la médula del funcionamiento imperfecto de los mercados de suelo, estructurando precios diferenciados a lo largo y ancho de la ciudad.

**Esquema 1. Clasificación de las características del suelo urbano**

Ubicación	Como factor de producción	Precio
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Localización</li> <li>• Accesibilidad a las estructuras urbanas</li> <li>• Capacidad económica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Irreproductibilidad</li> <li>• Inexistencia de costos de producción</li> <li>• Imperecedero</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Especulación</li> <li>• Factores demográficos</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, las externalidades particulares de los terrenos de la ciudad ponen de manifiesto que el suelo es “irreproducible”, Ibídem (2013). La **irreproductibilidad** es una característica del suelo urbano que se visualiza a diferentes escalas territoriales, ya sean lotes, manzanas o grandes fracciones de tierra. Esta característica refuerza la imperfección de los mercados de suelo y, por lo tanto, el suelo, carece de costos de producción, es decir, no existe la posibilidad de una producción individual y en serie de suelo como ocurre con otras mercancías; por lo cual, el desarrollo de la ciudad es lo que permite la singular existencia de los terrenos.

Cabe destacar que si bien, no es posible reproducir el suelo como mercancía, si es posible reproducir ciertas condiciones urbanas de los terrenos,<sup>26</sup> más no idénticas parcelas de suelo. Debido a esto, la

<sup>23</sup> Las áreas que presentan alguna ventaja de localización, ya sea por su cercanía al centro, por su estatus social o por la calidad de su infraestructura y servicios urbanos, suelen ser más requeridas. Existe entonces una mayor competencia de la demanda por acceder a estas porciones de la ciudad que, por lo general, presentan una mayor escasez de suelo que otras áreas (Erba 2013).

<sup>24</sup> En términos económicos y normativos.

<sup>25</sup> Esto implica que según el tipo y uso del suelo se pueden generar diferencias sustanciales entre la localización de la infraestructura urbana y los demandantes (o usuarios) de la misma, lo que genera impactos sobre el precio de los bienes inmuebles desarrollados, así como desplazamientos poblacionales.

<sup>26</sup> Según Erba (2013), es posible modificar las edificaciones existentes (o incluso demolerlas) para adaptar el terreno a nuevas necesidades.

determinación del precio de los terrenos no está asociada al costo de los factores de producción como ocurre con el resto de las mercancías. Por el contrario, mientras la oferta física de suelo se mantiene prácticamente inelástica, el precio es esencialmente determinado por la presión que ejerce la competencia entre la demanda para acceder a diferentes tipos de localizaciones (Morales Schechinger, 2007).

Además, el suelo es de naturaleza **imperecedera**. Esta condición sugiere, al menos, dos cuestiones básicas:

- Posibilita la acumulación de riqueza a través del tiempo; por lo cual la propiedad inmobiliaria es visualizada como uno de los activos más favorables para preservar o incrementar el valor patrimonial.
- Es un factor de producción que no se deprecia con el tiempo, por lo que, el suelo (y la vivienda) es una mercancía de alto valor, siendo uno de los rubros que más presiona sobre la estructura de gastos a lo largo de la vida de una persona. La perdurabilidad del suelo permite que la actualización al presente del flujo de ingresos esperados se establezca a partir de un período prolongado. (Erba, 2013).

Por último, es fundamental mencionar el aspecto **especulativo** sobre el suelo como mercancía. La especulación de los agentes económicos recae en la perspectiva futura de la obtención de utilidades o beneficios; según Baer (s.f.), las expectativas de rentabilidad con la compra de suelo y construcción de inmuebles se basan en el costo de los factores de producción,<sup>27</sup> y el costo de oportunidad. Sin embargo, la perspectiva de variación del ingreso real genera incertidumbre en relación con la demanda final de productos inmobiliarios, especialmente de vivienda. Es por ello que se analiza el tipo de consumidores inmobiliarios que se proyecta satisfacer con las obras de construcción realizadas.

#### **D. Determinantes de la oferta y demanda de vivienda**

En esta contextualización general sobre el mercado de construcción de vivienda, se describen en términos generales a la tipología de los agentes intervinientes, así como se definen las características de la vivienda como patrimonio, activo de inversión y mercancía.

El desarrollo y la construcción de viviendas se enmarca en el rubro de la industria de construcción, la cual tiene una amplia gama de actividades que abarca desde servicios (coordinación de proyectos y diseño arquitectónico) hasta la edificación. Según de-Valence (2007) existe una bifurcación en esta

---

<sup>27</sup> Suelo, mano de obra y materiales de construcción.

industria respecto a la ingeniería de procesos, debido a la especialización en desarrollo habitacional y no habitacional.

El mercado de construcción de vivienda se enfoca en analizar el segmento de demandantes, así como también los diversos tipos de construcción que se relacionan con la disponibilidad de suelo urbanizable y las tendencias de construcción. Por lo cual, la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia (2012) establece que, para el caso de Colombia, se identifica un mercado de naturaleza dinámica, ya que se caracteriza por un desequilibrio entre oferta y demanda que genera déficit habitacional,<sup>28</sup> a la vez por la existencia de una redefinición constante de las características de los proyectos habitacionales asociados a cambios demográficos y de calidad de vida en los hogares.

La vivienda adquiere un carácter multidimensional que implica actores y relaciones que involucran tanto al ámbito privado como público, por lo cual, se enmarca en una dinámica de mercado cuyos principales actores además del Estado, son los usuarios finales (consumidores), desarrolladores inmobiliarios, constructores y el sistema financiero, que incluye tanto al mercado de capitales como a los intermediarios financieros.<sup>29</sup>

Los desarrolladores de proyectos definen el precio de las unidades habitacionales, mientras que el sistema financiero determina la existencia de los medios para el financiamiento de la vivienda.

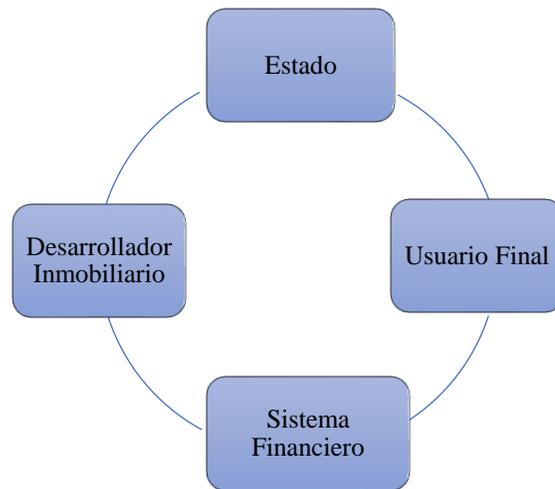
Por su parte, el Estado y su participación es fundamental en el desarrollo de políticas públicas que permitan la reducción del déficit habitacional e incentiven una aproximación hacia una construcción sostenible desde la óptica ambiental y de planificación urbana (Domínguez, Fernandini, Riquelme, & Schneider, 2017).

---

<sup>28</sup> El déficit habitacional hace referencia a la carencia del conjunto de requerimientos que tiene la población para contar con una vivienda digna (Instituto Nacional de Estadísticas e Informática, 2019).

<sup>29</sup> Domínguez, Fernandini, Riquelme, & Schneider (2017).

## Esquema 2. Agentes económicos integrados en el Mercado de Vivienda <sup>30</sup>



Fuente: Domínguez, Fernandini, Riquelme, & Schneider (2017).

La oferta de vivienda se encuentra determinada por una serie de factores, entre los que sobresalen la elasticidad de la oferta de suelo y el grado de sustituibilidad entre el suelo y otros factores de producción utilizados para su construcción. (CNC, s.f.).

La elasticidad de la oferta <sup>31</sup> mide la sensibilidad de las cantidades ofertadas frente a aumentos en los precios provocados por factores de coyuntura económica, la facilidad de acceso al crédito o un aumento de la población. Si la elasticidad es relativamente elevada, la oferta responderá en mayor medida ante aumentos en la demanda, y los precios tenderán a crecer menos, en comparación con una oferta más inelástica. Una oferta elástica resulta de vital importancia para evitar cuellos de botella en el mercado, reducir la volatilidad y conseguir un entorno macroeconómico más estable (CNC, s.f.).

La oferta puede estar restringida por factores de tipo no regulatorios y regulatorios. Entre los primeros están las condiciones demográficas y geográficas (tal como la escasez real de suelo) que afectan negativamente a la elasticidad de la oferta de vivienda; al igual que los aspectos regulatorios <sup>32</sup> relacionados a la determinación o el control de la formación de precios en función de garantizar la eficiencia en mercados subsecuentes (tales como el mercado de vivienda y sector inmobiliario) (Ibídem, s.f.).

---

<sup>30</sup> Los autores Domínguez, Fernandini, Riquelme, & Schneider (2017), lo denominan como “ecosistema del mercado de vivienda”.

<sup>31</sup> La elasticidad mide la capacidad de respuesta de un determinado bien o servicio a una modificación de precio. (González, 2018).

<sup>32</sup> Los aspectos regulatorios a los que refiere el texto están relacionados al mercado de vivienda se relacionan principalmente con la regulación de la formación de precios del suelo como factor productivo de vivienda urbana.

Referente a la demanda de vivienda, tal como plantea CNC (s.f.), en el corto plazo, se ve afectada por factores coyunturales, condiciones para acceder a financiamiento, el tratamiento fiscal de la vivienda, o la tasa de desempleo. En el largo plazo, el ritmo de formación de hogares y la evolución del nivel de ingreso real son los factores determinantes que explican su evolución.

En relación con la estructura de la oferta de la construcción de vivienda, se identifica una configuración compuesta por empresas de diversos tamaños. Debido a las condiciones del mercado, Cheung & Shen (2016) indican una composición estructural de dos niveles, estableciendo parámetros de alta concentración de mercados en la oferta de empresas de gran tamaño, mientras que, en los contratistas y desarrolladores de menor tamaño, existen dinámicas de competencia diferentes, de menor concentración.

Una de las mayores amenazas sobre comportamientos competitivos en la construcción es la colusión. La conspiración, precios predatorios, así como el control de la cadena de suministros pueden significar barreras de entrada e implicar la existencia de conductas anticompetitivas que limiten la competencia y, por tanto, alteran las dinámicas en el mercado de vivienda.<sup>33</sup>

Marichova (2017) plantea que el mercado de construcción es de carácter oligopólico,<sup>34</sup> debido a que se encuentra dominado por políticas de acuerdos entre compañías que generan mayores beneficios y poder del mercado, lo que provee mayor capacidad de obtener beneficios a través de los precios. Además, pueden generarse altos niveles de integración horizontal, debido a las economías de escala (eficiencia en el uso de recursos), agrupación de fuentes financieras y flexibilidad ante los cambios en el mercado, así como ventajas relacionadas con la especialización de las actividades y etapas de construcción.

Según Ai-Lin & Runeson (s.f.) los altos niveles de diferenciación permiten ampliar los mercados tradicionales de construcción e incursionar en nuevos mercados o segmentos relacionados, los cuales pueden ser favorables para que los agentes económicos incrementen su poder de mercado, debido a la diversificación en los tipos de construcción.

El poder de mercado en el sector de construcción se manifiesta en intentos para guiar a los actores de la cadena de valor en una dirección que les es favorable comercial y económicamente, pero perjudicial para los consumidores y el mercado en general (OCDE, 2008).

A la vez, las barreras a la entrada pueden implicar ventajas absolutas para ciertos competidores, debido a que las grandes firmas de construcción pueden desarrollar alianzas con otros agentes

---

<sup>33</sup> Cheung & Shen (2016).

<sup>34</sup> La competencia oligopólica en la construcción se visualiza por medio de la especialización en tipos particulares de proyectos (por ejemplo, puentes, edificios de gran altura), formas de adquisición (por ejemplo, diseño y construcción, trabajo negociado), finanzas o relaciones con clientes (alianzas) (de-Valence, 2007).

económicos de la cadena de valor del sector. La generación de economías de escala, acceso a materias primas, financiamiento <sup>35</sup> y tasas de interés se constituyen en elementos de relativo fácil acceso para las empresas grandes, los que delimitan de alguna manera una estructura de competencia diferenciada y de altos costos (tanto monetarios como no monetarios) de entrada.

#### **a. Tipificación de la vivienda como activo**

La vivienda es un activo adquirido por diversos agentes económicos (hogares e inversionistas), sin embargo, la forma de utilización, así como el tipo de rentabilidad y beneficios obtenidos por su explotación dependen del tipo de consumo al que se destine.

De esta manera, se identifica la utilización patrimonial de la vivienda como un uso diferenciado respecto al uso de vivienda como activo de inversión, el cual hace referencia a la obtención de rentabilidades provenientes del alquiler o venta de las viviendas.

#### **b. La vivienda como patrimonio**

A nivel económico, el patrimonio neto es equivalente a la riqueza, es decir, el valor monetario neto de los activos que se poseen en un momento dado del tiempo. En las economías domésticas, la vivienda es el activo más importante, por lo cual, es relevante en la evaluación del *status* económico y social. La consideración social de la vivienda como patrimonio lleva aparejada la idea de ahorro y seguridad, debido a que es un objeto tangible, y por la expectativa en el incremento de los precios de venta (Clols, 2016).

#### **c. La vivienda como inversión**

La categorización de vivienda como inversión se determinada por el uso y explotación del activo, basada en la perspectiva de aumento de los precios y rentabilidad debido a la especulación, en la cual participa agentes económicos ya sea nacionales o extranjeros (Clols, 2016) que necesitan colocar parte de sus dividendos y capitales en diferentes rubros de inversión en función de la rentabilidad.

#### **1. Características de la vivienda como mercancía**

La vivienda es una mercancía adquirida en función del precio y nivel de renta o capacidad adquisitiva, dando lugar a procesos de segmentación geográfica del suelo urbano. Inicialmente, sus precios se encuentran determinados por la relación entre oferta y demanda. Existe, como mínimo, un hecho diferencial de la vivienda respecto al resto de mercancías, debido a que es producida y utilizada en un mismo lugar, es inamovible, por lo tanto, tiene una localización única e invariable. Ello explica la

---

<sup>35</sup> Se considera el acceso a financiamiento per sé, así como el costo del financiamiento (tasas de interés).

relación existente entre la formación de la renta del suelo y la determinación del precio de la vivienda en función de su localización (López, 2002).

Entre las principales características de la vivienda como mercancía se encuentran: <sup>36</sup>

**a. Durabilidad**

Como característica principal se considera que la vivienda es un bien con una vida útil muy larga, lo cual implica que el número de viviendas construidas en un año, por ejemplo, es pequeño en relación con el stock total existente.

La durabilidad de una vivienda le confiere la doble naturaleza de bien de consumo y bien de inversión, ya que puede ser considerada por sus propietarios como un activo y al mismo tiempo proporcionar un servicio de alojamiento.

**b. Heterogeneidad** <sup>37</sup>

Las condiciones del suelo edificable, así como la ubicación y acabados de la construcción, convierten a la vivienda en una mercancía heterogénea. La singularidad que presenta cada unidad de vivienda implica afirmar que no existen dos unidades habitacionales iguales, debido a que, bajo un mismo precio, las viviendas suelen diferir en tamaño, antigüedad, estilo, materiales de construcción, etc., es decir, difieren tanto en características físicas como de localización. Esta característica advierte la importancia entre la distinción entre los mercados de viviendas nuevas y usadas.

**c. Forma de adquisición**

Debido al precio elevado de las viviendas (en relación con el nivel de ingreso anual de los hogares), es un activo adquirido principalmente por medio de financiamiento hipotecario. En consecuencia, según López (2002), las políticas de entidades financieras y condiciones de financiamiento tienen un fuerte impacto en la adquisición y demanda de vivienda, debido a lo cual, el rol de los intermediarios financieros (bancos y otras compañías especialistas en la financiación de vivienda) es más importante en comparación a otros mercados de bienes de consumo duradero.

**d. Intervención del sector público**

La fuerte intervención del sector público en el mercado de vivienda es otra de las características a destacar, ya que varía entre los países en cuanto a modalidades e intensidad. Puede ser efectuada por diferentes autoridades (nacionales o locales) y comprende desde el diseño de las áreas urbanas y la concesión de licencias de edificación, hasta la promoción directa o el control de precios y alquileres

---

<sup>36</sup> Según, López (2002).

<sup>37</sup> Esta característica hace importante la distinción entre los mercados de viviendas nuevas y usadas.

de determinados tipos de viviendas, pasando por el apoyo mediante ayudas de tipo financiero y subvenciones en los tipos de interés de los préstamos para su construcción o adquisición (López, 2002).

A pesar de las diferencias entre países en cuanto a las políticas de las autoridades en el mercado de la vivienda, existe un consenso general sobre que el nivel de intervención en este mercado es elevado en comparación con otros mercados.<sup>38</sup>

#### **e. Asimetría de oferta y demanda**

Las asimetrías de las fuerzas de mercado se basan en primera instancia en una acentuada rigidez de parte de la oferta frente a los cambios de la demanda, sobre todo en el corto plazo. Para el caso de la oferta de vivienda nueva, la rigidez proviene del tiempo necesario para su construcción, la cual suele ser superior a un año.

Asimismo, es posible añadir la relativa escasez de suelo urbanizable como resultado de factores naturales, planificación pública o a la especulación; lo que da lugar a que las viviendas nuevas que se venden en un momento determinado sean el resultado de decisiones de construcción efectuadas con mucho tiempo de antelación (López, 2002).

#### **E. Articulación de los actores del mercado**

En esta sección se expone la articulación de los diferentes agentes económicos en el mercado de suelo urbano y de vivienda, desde la perspectiva de la literatura. Se abordan los mecanismos por los cuales se compite por el suelo en función de las expectativas sobre el tipo e intensidad de utilización en términos económicos y de normativa urbana.

Las expectativas de rentabilidad son precisamente las que estructuran los precios del suelo, de modo que se encuentra determinado por el “mejor y máximo uso” o por el diferencial de ventajas que proporciona el uso de un suelo por sobre los demás usos<sup>39</sup> (Erba, 2013).

Ahora bien, el desarrollo de actividades urbanas precisa del acondicionamiento del suelo mediante algún tipo de edificación. La tarea de adquirir un terreno, edificarlo y luego venderlo es asumida por un promotor o desarrollador inmobiliario, agente encargado de intermediar entre los propietarios originales y los usuarios finales, formando así lo que se conoce como *demanda derivada* de suelo urbano.

---

<sup>38</sup> Según menciona Solchaga (1993), hay países altamente regulados, tal como es el caso de España, cuya regulación se centra en el mercado de suelo (cuyos efectos alteran las condiciones de mercado del sector inmobiliario y de vivienda), por medio de la intervención de las autoridades urbanísticas en función del uso y precios del suelo urbano en ciertas localidades.

<sup>39</sup> Costo de oportunidad del uso de suelo.

El agente económico define el tipo de construcción a realizar en determinado tipo de suelo a partir de las proyecciones de rentabilidad sobre el segmento de demanda final que esperan satisfacer con los desarrollos inmobiliarios según el principio del “mejor y mayor uso”. No obstante, las predicciones sobre la disposición de pago de los consumidores finales son complejas, el tiempo de producción de los bienes inmobiliarios es prolongado y, por ello, es fundamental un pronóstico sobre las variables del contexto económico que afectan la disposición de pago de la demanda final.<sup>40</sup>

De igual forma, el desarrollador debe considerar la estructura presente de la ciudad, así como las tendencias de desarrollo urbano a futuro. Este agente económico no es el único que contribuye a la formación de precios del suelo, dado que los propietarios de la tierra urbana en sus diferentes tamaños (parcelas y fracciones) y localizaciones (centrales y periféricas), también juegan un papel protagónico en la dinámica de precios de esta mercancía.

En el proceso de comercialización del suelo, sus propietarios intentan agotar la disponibilidad de pago, o “excedente del consumidor” de los desarrolladores. En otras palabras, los propietarios procuran participar del rendimiento económico que se haya estipulado sobre la venta de un lote previamente acondicionado para cierto tipo de proyectos de desarrollo.

### **1. El Estado como generador de rentas del suelo urbano**

La teoría de la renta del suelo urbano reflexiona en torno a la esfera de la producción y circulación, abordando factores de manera sistemática que se acentúan en manifestaciones concretas, lo cual es un aporte para orientar estrategias e instrumentos de política, además de explicar el funcionamiento del mecanismo de la renta urbana entre los diversos agentes económicos (Parias, 2010).

El Estado cumple un papel protagónico en las expectativas sobre las rentas del suelo urbano. En lo que se refiere al planeamiento urbano, las formas de intervención del Estado pueden clasificarse según su rol como agente constructor, proveedor de infraestructura y regulador de usos de suelo (Erba, 2013).<sup>41</sup>

#### **a. Agente constructor**

De acuerdo con Erba (2013), el Estado exhibe su papel como agente constructor debido a su capacidad de gestionar, adquirir, demandar y ofertar grandes porciones de tierra urbana, consolidándose como un agente inmobiliario potencial capaz de reforzar la escasez económica del suelo generado por su desuso y poca movilización de grandes extensiones de tierra en áreas urbanas.

---

<sup>40</sup> Tales como el Producto Interno Bruto, los niveles y la distribución del ingreso, la política monetaria, la política cambiaria, la inflación y la política crediticia.

<sup>41</sup> No se tratará en este estudio su rol como agente constructor, ya que en El Salvador el Estado no desempeña esta actividad.

### **b. Proveedor de infraestructura**

El destino territorial de la obra pública incide en las elecciones de localización de los agentes económicos, que compiten por disponer de espacios urbanos para desarrollar actividades económicas, residenciales o recreativas. La inversión en servicios e infraestructura urbana a gran escala y con cierta equidad territorial fomenta la expansión de la rentabilidad de las actividades económicas. Sin embargo, la concentración de los recursos públicos normalmente se localiza en unos pocos enclaves de la ciudad, lo que lleva a la segmentación del espacio urbano (Ibidem, 2013).

Las rentas del suelo también se verán afectadas por el tipo y la escala de obra pública. Algunas intervenciones de alto impacto urbanístico como los sistemas de transporte metropolitano producen incrementos de precios de suelo (o “plusvalías urbanas”), mientras que otras, como los hospitales, las cárceles o la vivienda de interés social suelen provocar una disminución en el precio de la tierra en zonas aledañas (o “minusvalías urbanas”).<sup>42</sup> Aguirre (s.f.) plantea que el desarrollo de la infraestructura acerca a los mercados permitiendo la producción en rubros más rentables, así como una mayor diversificación del tipo de actividades llevadas a cabo en el espacio urbano.

### **c. Regulador de usos del suelo**

El Estado ejerce una influencia notable en las posibilidades de rendimiento económico de los terrenos a través de la aplicación de normas urbanas. En algunos países de América Latina, los mayores montos de apropiación de renta se producen cuando las normas de zonificación autorizan la urbanización en un área y la limitan en otra,<sup>43</sup> así como cuando los códigos de construcción estimulan un tipo de vivienda y eliminan el costo de provisión de infraestructura (Borrero y Morales, 2007 citado en Erba 2013).

La asignación de tipos e intensidades de usos del suelo sobre un área específica de la ciudad también altera las expectativas que motivan a los propietarios para intentar capitalizar en el presente el flujo de rentas esperado a futuro. La norma urbana permite, a su vez, fijar el límite de suelo legalmente urbanizable. Sin embargo, el precio del terreno internaliza el traspaso de usos del suelo (de rural a urbano) con la provisión de redes de servicios e infraestructura.

## **2. Desarrollo inmobiliario<sup>44</sup> y sus determinantes de precios**

Al disponerse de condiciones urbanísticas, de mercado y reglamentarias para construir edificaciones con varios pisos en altura, el desarrollo inmobiliario tiende a concentrarse en una cantidad reducida de empresas con la capacidad de reunir los recursos técnicos, administrativos y materiales necesarios

---

<sup>42</sup> Según Erba (2013).

<sup>43</sup> Asociado a los controles de expansión urbana y planificación regional (Lungo, s.f.).

<sup>44</sup> Erba (2013).

para gestionar proyectos de gran escala; lo que configura un sub-mercado compuesto por un limitado número de empresas compradoras de suelo con grandes ventajas de localización, y por tanto de desarrollo y comercialización de grandes inversiones de índole inmobiliario (Erba, 2013).

En definitiva, los factores de localización, activos y capacidad técnica expanden la incidencia del precio del suelo en los productos inmobiliarios, sin embargo, no todos los actores del mercado pueden generar estas condiciones. Son varios los aciertos que debe tener el desarrollador inmobiliario, ya que además de acertar con el lugar, el momento y el producto inmobiliario a construir, también son centrales las estrategias de comercialización y de captación de la demanda final.

Aquellos desarrolladores inmobiliarios que posean la capacidad de administrar más eficiente los factores anteriores son los que tienden a posicionarse con más éxito entre sus competidores y frente a la demanda final.

## **II. Marco normativo aplicable al desarrollo de proyectos de viviendas**

### **A. Marco legal e institucional aplicado al desarrollo de viviendas**

El objetivo del presente capítulo es describir el proceso de regulación a cumplir para obtener las autorizaciones y permisos que implica el desarrollo de un proyecto de vivienda nueva, que tiene como fase fundamental su construcción, así como indicar las oportunidades de mejora en la regulación aplicable a fin de propiciar una mayor competencia en el mercado.

La regulación del proceso de obtención de permisos para el desarrollo de proyectos de vivienda nueva involucra a 16 cuerpos normativos, que incluyen leyes y sus respectivos reglamentos, además de disposiciones transitorias, decretos ejecutivos y normas técnicas. Asimismo, al menos nueve instituciones participan en la aprobación de los trámites previos, permisos y recepciones de obras.

La normativa es dispersa, por lo que se advierte que el desarrollador debe realizar esfuerzos para cumplir con la tramitología en diversas instituciones gubernamentales. Lo anterior denota áreas de mejora para una mayor eficiencia en los procesos de obtención de los permisos.

La normativa y los trámites que se deben cumplir se detallan en la tabla 3. Este listado no incluye trámites que por la naturaleza de los proyectos de vivienda no son requeridos por las instituciones involucradas.<sup>45</sup> Se hace pues énfasis en la construcción de vivienda, ya que no existe una normativa exclusiva que regule a los diferentes eslabones de la cadena de valor de dicho sector.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> El listado no incluye trámites relacionados con otros proyectos de construcción, y que por la naturaleza de los desarrollos de viviendas no son requeridos. Por ejemplo, no comprende la solicitud de autorización de seguridad industrial (LUC, art. 8).

<sup>46</sup> Existen normativas relacionadas con la construcción de obras de infraestructura y/o urbanizaciones como el Reglamento de la Ley de Urbanismo y Construcción (RELUC, 1991) en lo relativo a parcelaciones y urbanizaciones.

En enero del 2017, el Organismo de Mejora Regulatoria (OMR) en su Evaluación de Impacto Regulatorio del Proceso de obtención de permisos de construcción señaló la numerosa cantidad de regulaciones aplicables en el rubro de construcción -no necesariamente para proyectos de vivienda- que reunían 23 trámites y visitas a nueve instituciones. Según sus conclusiones, esta configuración no aporta claridad sobre “la autoridad a quien corresponde la facultad, requisitos, condiciones, plazos, etc.” (OMR, 2017).

Esta dispersión se ha intentado solucionar mediante una norma integradora y uniforme. Este esfuerzo implicó la aprobación e implementación de la Ley Especial de Agilización de Trámites (LEAT) <sup>47</sup> vigente desde el 2014. La LEAT esquematiza los pasos para obtener un permiso de construcción en una etapa preliminar, otra de aprobación de permisos y una última de recepción de obras y proyectos.

**Tabla 3. Disposiciones legales relacionadas con permisos de desarrollo/construcción de viviendas**

Ley o cuerpo normativo	Año	Artículos	Institución	Trámite o permiso
Decreto ejecutivo tarifas del ramo de economía. Reforma publicada en el D.O. 9/9/2015	2015	11	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	Factibilidad de agua potable y alcantarillado, certificado de no afectación
Normas Técnicas para Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillados de Aguas Negras	2014	2.1, "Urbanizaciones" a)	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	Revisión y aprobación de planos y memoria técnica para proyectos de introducción de agua potable
Ley especial de Agilización de Trámites para el Fomento de Proyectos de construcción	2013	3a), 3d); 3. II-B	Ministerio de Vivienda, Oficinas de Planificación y Gestión Territorial	Factibilidad de Aguas lluvias
Ley Forestal	2002	8 y 15	Alcaldías, Ministerio de Agricultura y Ganadería	Permiso de tala de árboles, Permiso Forestal
Ley de Medio Ambiente	1998	18, 21, 22, 23, 25, 29, 107	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Permiso Ambiental
Reglamento General de la Ley de Medio ambiente	2000	22	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Permiso Ambiental
Ley del Cuerpo de Bomberos	1995	6	Cuerpo de Bomberos	Revisión de sistemas contra incendios
Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños, con sus anexos.	1994	20 n°8, 34 n°10, 45	Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, Oficinas de Planificación y Gestión Territorial	Permiso de Habitar
Reglamento a la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños, con sus anexos.	1995	14 n°9, 22	Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, Oficinas de Planificación y Gestión Territorial	Permiso de Habitar
Ley Especial de Protección al Patrimonio Cultural de El Salvador	1993	8, 26	Ministerio de Cultura	Prospección superficial

<sup>47</sup> Decreto N° 521, Tomo N° 401, Diario Oficial N° 233, del 28 de noviembre del 2013. Aprobado el 28 noviembre de 2013, vigente a partir del 5 de marzo 2014.

Ley o cuerpo normativo	Año	Artículos	Institución	Trámite o permiso
Reglamento de la Ley Especial de Protección al Patrimonio Cultural de El Salvador	1996	21	Ministerio de Cultura	
Código de Salud	1988	63 y 64	Ministerio de Salud	Revisión de calidad de agua y capacidad del afluente
Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	1961	3 p)	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	Revisión y aprobación de planos y memoria técnica para proyectos de introducción de agua potable
Ley de Urbanismo y Construcción	1951	1	Ministerio de Vivienda/ Oficinas de Planificación y Gestión Territorial	Línea de construcción; Calificación del lugar; Revisión vial y zonificación;
Reglamento de la Ley de Urbanismo y Construcción en lo Relativo a Parcelaciones y Urbanizaciones Habitacionales	1991	10, 11,12,13, 14, 15	Ministerio de Vivienda, Oficinas de Planificación y Gestión Territorial, Alcaldías	Factibilidad de recolección de desechos sólidos

Fuente: elaboración propia.

La LEAT incorpora al proceso plazos legales a las instituciones, la regulación del silencio administrativo en sentido positivo, y el establecimiento de una ventanilla única denominada Oficina de Integración de Trámites de Urbanización y Construcción (OIC). Este procedimiento en ventanilla única no es obligatorio, constituye una alternativa al ordinario, también llamado por el OMR proceso “tradicional”.

De acuerdo con el OMR, la mayoría de las empresas utilizan el proceso ordinario, ya que les brinda más celeridad al permitirles tramitar en paralelo diferentes permisos y factibilidades.<sup>48</sup> La ventanilla no ha podido habilitarse con todos los trámites requeridos, ya sea por limitaciones de la propia norma e inconvenientes prácticos, como carencia de recursos para hacer cumplir los plazos establecidos en la ley.

El hecho que los trámites que normalmente se realizan en la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), empresa pública descentralizada, y en el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) no se encuentren incluidos en el proceso de la LEAT, le resta efectividad a la aplicación de esta Ley, al tratarse de las dos instituciones que otorgan permisos de cierta complejidad y con una tramitología de mayor duración en comparación al resto de instituciones.

<sup>48</sup> Esta información fue proporcionada en entrevista con representantes del OMR el 21 de febrero de 2020.

En esta situación, los agentes económicos no han hecho uso de la figura jurídica del silencio administrativo positivo ni de los recursos de apelación contemplados en la LEAT.<sup>49</sup> El OMR (2017) recomienda reformar la LEAT debido a que a la fecha no ha obtenido los efectos esperados.<sup>50</sup>

Al respecto, es importante mencionar que la administración gubernamental actual se encuentra desarrollando importantes esfuerzos por avanzar en la implementación de una ventanilla única que incorpore todos los trámites relacionados.

En diciembre del 2020, el Ministerio de Vivienda anunció la firma de un memorando de entendimiento entre 10 instituciones estatales relacionadas con los permisos de construcción, lo cual se considera un paso relevante para la agilización de la implementación de una ventanilla única efectiva.<sup>51</sup>

Según información proporcionada por el Ministerio de Vivienda, se ha efectuado un trabajo en coordinación con las instituciones que emiten trámites y la Secretaría de Innovación en vías a implementar una “Ventanilla para la Agilización de Trámites y Permisos de construcción” que se acompañará de una plataforma digital llamada “Simple”. Acorde con la planeación de este proyecto<sup>52</sup> se revisará y renovarán los procesos de forma gradual, para luego contar con procesos estandarizados, homologados y perfeccionados, e idealmente, que éstos se realicen únicamente en línea.

De acuerdo con el “Informe de avance trimestral, Plan de Mejora Regulatoria” elaborado por el Ministerio de Vivienda, del 28 de julio de 2021, el estado de implementación de la ventanilla única se encuentra en un 70% de avance.

---

<sup>49</sup> LEAT, artículo 19 inciso segundo, artículos 23, 27 y 29.

<sup>50</sup> Entre las recomendaciones para la reforma global de la LEAT están que sea el Vice Ministerio de Vivienda (actualmente Ministerio) quien exija todos los trámites que fueron realizados en otras instituciones previamente y se permita la gestión simultánea de permisos entre las diferentes autoridades, siempre y cuando no exista un vínculo que justifique una secuencia para los trámites justificados. Otros inconvenientes de la LEAT es que antes de iniciar los trámites de la fase preliminar señala una especie de “trámite cero” pues primero debe obtenerse la factibilidad de agua potable y alcantarillado por parte de ANDA. La LEAT, además, no regula los trámites de Certificación de prevención de incendios y medidas de seguridad, así como la factibilidad de recolección de desechos sólidos, a pesar de que los incorpora en su listado de trámites.

<sup>51</sup> PORTTADA.COM, *Vivienda implementará Ventanilla de Agilización de Trámites y Permisos de Construcción*, 3 de diciembre de 2020, [en línea: <http://porttada.com/vivienda-implementara-ventanilla-de-agilizacion-de-tramites-y-permisos-de-construccion>], [consulta: 18 de febrero de 2021].

<sup>52</sup> El objetivo es “mejorar las regulaciones; en un primer momento con los proyectos de bajo impacto ambiental, para poco a poco, llegar a los proyectos de más complejidad... debe verse como un proceso progresivo y modular que culmine en un impacto sensible al inversionista...parte de un sistema nacional de fomento a la inversión...” Ministerio de Vivienda. “Informe de avance Trimestral Plan de Mejora Regulatoria”, 28 de julio de 2021, pág.4.

## **B. Proceso de obtención de permisos relacionados a la construcción de vivienda**

Un trámite se define como la solicitud o entrega de información por parte de los particulares a la Administración Pública, con el objetivo de cumplir con una obligación, obtener un beneficio, recibir un servicio u obtener alguna resolución.<sup>53</sup>

Este proceso se describirá según su flujo de trámites del proceso ordinario, ya que la mayoría de los agentes económicos lo utilizan. Es importante mencionar que cada etapa presupone requerimientos y trámites que se concatenan, lo que posibilita en algunos casos que las empresas apliquen a diversos trámites de forma simultánea.

El proceso puede esquematizarse en tres partes: **1) Trámites previos o preliminares, 2) Permisos de construcción y 3) Recepción y habilitaciones (anexo 1)**. Los trámites previos son aquellos que definen técnicamente la viabilidad o no de un proyecto. Los permisos son las autorizaciones que debe obtener un agente económico para iniciar su construcción; mientras que las recepciones y habilitaciones implican los permisos de funcionamiento para la operación del proyecto, en este caso, para la habilitación de la vivienda nueva.

A continuación, se describirán los trámites y procedimientos respectivos para cada una de esas fases, mencionando las instituciones involucradas y su base legal, a la vez que se identificarán aquellas normas con la consideración que podrían presentar áreas de mejora.

### **1. Trámites previos**

La constructora debe elaborar un perfil del proyecto que cumpla con los requisitos técnicos generales, tales como una prueba de suelo para los cálculos estructurales de la cimentación, que compruebe la idoneidad del suelo para la construcción del proyecto de vivienda, y un estudio topográfico para medir los niveles del terreno específicos que garanticen la solidez de la construcción y evitar daños o derrumbes. Estas pruebas las realizan los ingenieros o arquitectos responsables del proyecto, que deben estar legalmente inscritos como tales, según el art. 8 de la Ley de Urbanismo y Construcción.<sup>54</sup> Como se advertirá, estos requisitos técnicos deberán demostrarse al realizar los primeros trámites.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Art. 5, Ley de Mejora Regulatoria.

<sup>54</sup> Art. 8.- Todo proyecto de construcción de edificios que se desee llevar a efecto, ya sea por particulares, entidades oficiales, edilicias o autónomas, deberá ser elaborado por un Arquitecto o Ingeniero Civil autorizado legalmente para el ejercicio de la profesión en la República, debiendo además, figurar su firma y sello en los correspondientes planos que presente al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano o a la respectiva Municipalidad, según el caso; y la realización de las respectivas obras de construcción deberán ser ejecutadas o supervisadas, también por Arquitecto o Ingeniero Civil legalmente autorizado e inscrito en el Registro referido.

<sup>55</sup> Art. 11 y 12 del RLUC. Este Reglamento según su art. 1 tiene por objeto desarrollar todas las disposiciones necesarias para la tramitación de permisos de parcelación y normas de notificación, equipamiento comunal y público, sistema vial e infraestructura de los servicios públicos que deberán cumplir los propietarios y urbanizaciones de parcelación habitacionales.

Luego, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento de la Ley de Urbanismo y Construcción en lo relativo a parcelaciones y urbanizaciones habitacionales (RLUC) señala como “requisito previo” a la solicitud de parcelación o sub-parcelación con fines de vivienda, <sup>56</sup> que todo propietario de terreno urbanizable o rural que desee parcelar su propiedad con fines de vivienda deberá solicitar: **1) la calificación de lugar, 2) las líneas de construcción y 3) la factibilidad de servicios públicos.** Según el mismo artículo, estos requisitos pueden sustituirse por resoluciones previas del municipio cuando se cuente con Planes de Desarrollo Local <sup>57</sup> vigentes. El art 1 de la LUC, en su tercer inciso establece la regla donde acudir:

“...cuando los Municipios no cuenten con sus propios planes de desarrollo local y Ordenanzas Municipales respectivas, todo particular, entidad oficial o autónoma, deberá solicitar la aprobación correspondiente al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, [ahora Ministerio de Vivienda] antes que, a cualquier otra oficina, para ejecutar todo tipo de proyecto a que se refiere este artículo...”

Asimismo, el art 2 del Reglamento de la LUC, señala:

“... Se registrará por el presente reglamento todas las actividades relacionadas con la planificación, ejecución y control de cualquier proyecto de parcelación habitacional que se realice en el territorio nacional, **con excepción de aquellos municipios o grupos de municipios que cuenten con un plan local que establezca su propio reglamento...**” (el resaltado es nuestro)

Por tanto, acorde a tales disposiciones, y según la ubicación del lugar del proyecto, estos trámites pueden requerirse ya sea al Ministerio de Vivienda, a la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), a la Oficina Técnica de Planificación y Gestión

---

<sup>56</sup> División simultánea o sucesivas de dos o más lotes cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población. Art. 3 del RLUC en lo relativo a parcelaciones y urbanizaciones habitacionales.

<sup>57</sup> Los Planes de Desarrollo Urbano y Rural tienen por objeto el ordenamiento y desarrollo integral del territorio para encauzar los procesos de desarrollo urbano y de desarrollo rural, estableciendo una regulación detallada de los referidos procesos. Estos Planes serán de ámbito municipal o micro regional (en estos casos los desarrolla la OPAMSS o la OPLAGEST correspondiente), abarcando siempre municipios completos. Los Planes de Desarrollo Urbano y Rural tendrán el contenido apropiado para ejercer de acuerdo a planificación, la competencia urbanística y de uso de los suelos productivos y para otorgar permisos o autorizaciones, excepto en ámbitos en los que, por el plan, se establezca la necesidad de planes parciales.

Los Planes se configurarán a partir de los siguientes contenidos mínimos: 1) Esquemas de estructura territorial, con consideración explícita de la dimensión ambiental y de los factores de riesgo, 2) Zonificación del territorio y determinación de usos globales del suelo, 3) Ordenamiento detallado de áreas para las que el plan así lo prevea, 4) Ordenamiento simplificado de áreas de limitada dinámica urbanística y medidas de consolidación de sus núcleos de población, 5) Previsiones para la gestión y desarrollo del plan, 6) Previsiones para la mejora de vida de la población y para el desarrollo rural, 7) Régimen aplicable a los edificios e instalaciones existentes que incumplan el ordenamiento por no estar acorde con la nueva planificación; y, 8) Las restantes determinaciones que conforme a derecho resulten convenientes para el mejor desarrollo del plan.

Territorial (OPLAGEST) en caso de que estén organizadas por microrregión o a la Alcaldía Municipal correspondiente.

La calificación del lugar (del sitio o del terreno) define si la construcción propuesta en un terreno determinado está permitida según su uso planificado. Según el RLUC, la calificación es el “instrumento por medio del cual se garantiza la compatibilidad y complementariedad de los usos de suelo y la integración adecuada a la red vial de acceso con las vías de circulación mayor y en general con las vías existentes”. Asimismo, el artículo 11 del RLUC señala la documentación a entregar.

La **línea de construcción**, según el RLUC es el “documento mediante el cual se señalan los derechos de vía del sistema vial”, el art. 12 del RLUC indica la documentación a presentar.

Tras cumplir con los requisitos anteriores (línea de construcción y calificación del lugar) puede solicitarse la **revisión vial y zonificación**, la cual otorga el aval al diseño de urbanización o construcción, el cual debe solicitarse en un solo trámite junto con el permiso de parcelación. Para este trámite, el art. 15 del RLUC señala que se requiere la presentación de cinco documentos.<sup>58</sup>

Si bien la LEAT y la LUC citan dicha factibilidad, el trámite no está descrito ni desarrollado en estas leyes.

Luego, el interesado debe solicitar la **factibilidad de desechos sólidos**. En la práctica, es un documento de compromiso de la alcaldía respectiva para recolectar los desechos sólidos que generarán los residentes de las viviendas cuando se encuentren habitadas. La base legal de esta factibilidad son los artículos 10 y 13<sup>59</sup> del RLUC en lo relativo a "parcelaciones y urbanizaciones habitacionales". No obstante, hay que hacer notar que este cuerpo legal solamente trata el tema de “factibilidad de servicios públicos” sin precisar sobre la recolección de desechos sólidos.

---

<sup>58</sup> Los documentos son: a) Solicitud dirigida al Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano (ahora Ministerio de Vivienda) en el papel timbrado correspondiente debidamente sellado y firmado por el profesional arquitecto o ingeniero civil responsable del proyecto. b) Copia de la resolución de la calificación del lugar y línea de construcción. c) Tres copias del plano de la planta de distribución general con curvas de nivel que deberá contener. 1. Sistema vial indicando clasificación y jerarquización de todas las vías. 2. Distribución de lotes debidamente identificados y acotados. 3. Los suelos del uso, indicando el uso de prioritario su equipamiento y los usos complementarios. 4. Cuadro de áreas parciales y totales de todo lo expresado en el numeral tres. 5. Localización y dimensionamiento de servidumbre y zona de protección. Nomenclatura propuesta. d) Tres copias de un plano en escala 1: 2000 ó 1: 2500 conteniendo lo siguiente: 1. Referencias al plan vial de circulación mayor y/o vías existentes. 2. Referencias al plano general de zonificación (si existiese). El VMVDU deberá enviar al municipio correspondiente un juego completo de la documentación anterior y el Consejo Municipal tendrá un plazo de diez días hábiles para hacer llegar las observaciones que crea pertinentes. Las observaciones del Consejo Municipal deberán estar enmarcadas en las disposiciones de la Ley de Urbanismo y Construcción y del presente Reglamento. Si en el término de veinticinco días hábiles, a partir de la fecha de recepción del interesado no hubiere obtenido respuesta de su solicitud dará por aprobado lo solicitado en ella.

<sup>59</sup> Lo anterior en cumplimiento al art. 13 del RLUC, que señala que se deberán solicitar las factibilidades de servicios públicos y que el VMVDU deberá procurar la coordinación necesaria para la estandarización de estas solicitudes.

También, como parte de los trámites previos, debe solicitarse la **factibilidad de agua potable y alcantarillado** a ANDA,<sup>60</sup> mediante la cual esta institución define el lugar para la descarga de aguas residuales y la ubicación de las tuberías principales de agua. Posterior a su solicitud, deben cancelarse las tasas correspondientes en un banco comercial. Se comprobó que el trámite no está regulado por ley.

El acuerdo N° 1279 del Órgano Ejecutivo del ramo de Economía del 10 de septiembre de 2015 por el cual se reforman las tarifas del Ministerio de Economía (MINEC), en su art. 11, señala: “Toda construcción nueva o rehabilitación, sea esta de carácter habitacional, comercial, industrial u oficinas públicas y privadas, está obligada a solicitar factibilidad de acueducto y alcantarillado, de lo contrario será sancionada con multa de hasta US\$ 3,428.57.”<sup>61</sup>

En casos en que el proyecto se construya en zonas donde no exista suministro de agua por parte de ANDA, el Ministerio de Salud deberá emitir un certificado denominado “**Revisión de calidad de agua y capacidad del afluente**”, mediante el cual se constata que el agua que consumirá el proyecto es apta para el consumo humano y que a su vez existe la disponibilidad suficiente para satisfacer la demanda futura. Esto de acuerdo con los arts. 63 y 64 del Código de Salud.<sup>62</sup>

Luego, debe solicitarse el **certificado de no afectación**<sup>63</sup> o carta de no afectación, que consiste en una resolución emitida por la ANDA requerida previo a la perforación de un pozo privado o de otros tipos. El certificado establece si su explotación no afectará los caudales de los pozos utilizados para la distribución de agua potable a la población en general. Este trámite tampoco está desarrollado por ley.

---

<sup>60</sup> En la LEAT se considera la obligación de solicitar la factibilidad de agua potable y alcantarillado sanitario ante ANDA, como primera fase del proceso (art. 10, inciso segundo). De igual manera, se define en las “Normas técnicas para abastecimiento de agua potable y alcantarillados de aguas negras”. Actualmente, en ninguna ley está definida esta factibilidad, pese a que existe un decreto ejecutivo que establece las tarifas a cobrar por la prestación de este servicio (Gobierno de El Salvador, Ministerio de Economía, 2015). La Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados en su art. 3, literal p) solamente menciona la posibilidad de cobrar tarifas por los servicios de agua potable y de alcantarillado, pero no relaciona el trámite de factibilidad.

<sup>61</sup> Ministerio de Economía (2012). Art. 11.- La factibilidad que brinda la ANDA, será cobrada conforme el detalle siguiente: 1. Revisión y aprobación de proyectos, US\$ 0.06 por metro cuadrado del área de la urbanización. 2. Prueba y recepción de instalaciones, US\$ 0.10 por metro cuadrado del área útil. 3. Toda construcción nueva pagará un cargo de US\$ 0.70 por metro cuadrado de área construida. 4. A los proyectos de interés social y proyectos de comunidades ya establecidas se les aplicará el cargo de US\$ 1.00 por revisión y aprobación de proyectos y de US\$ 1.00 por prueba y recepción de instalaciones. 5. Toda construcción nueva o rehabilitación, sea esta de carácter habitacional, comercial, industrial u oficinas públicas y privadas, está obligada a solicitar factibilidad de acueducto y alcantarillado, de lo contrario será sancionada con multa de hasta US\$ 3,428.57, dependiendo de la gravedad del caso.»

<sup>62</sup> Código de Salud. Art. 63.- El agua destinada para el consumo humano deberá tener la calidad sanitaria que el Ministerio conceptúa como buena y exigirá el cumplimiento de las normas de calidad en todos los abastecimientos de agua utilizadas para el consumo humano. En tal virtud y para determinar periódicamente su potabilidad, los propietarios o encargados de ellos permitirán las inspecciones del caso. Art. 64.- No podrá efectuarse ninguna construcción, reparación o modificación de una obra pública o privada destinada al aprovechamiento de agua para consumo humano sin la autorización previa del Ministerio, para lo cual deberá presentarse a éste, una solicitud escrita con las especificaciones y planos de las obras proyectadas.

<sup>63</sup> Disposición del art. 2 del acuerdo N° 1279 del órgano ejecutivo en el ramo de economía del 10 de septiembre de 2015.

La regulación podría considerarse incluida en el art 3, p) de la Ley de ANDA, que menciona la posibilidad de cobrar tarifas “por los servicios de agua potable, alcantarillado o servicios vendidos...” sin detallar u otorgar las facultades para exigirlo.

La tramitología prosigue con la obtención del **Permiso Ambiental** por parte del MARN. De acuerdo con el art. 22 de la Ley de Medio Ambiente (LMA), el MARN debe categorizar la actividad a desarrollar, es decir la obra o proyecto según criterios técnicos, en función de su envergadura y a la naturaleza de su impacto potencial al medio ambiente, todo ello con el fin de determinar si se requiere o no de la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

La envergadura de una actividad, obra o proyecto está referida al tamaño, volumen o su extensión, mientras la naturaleza del impacto potencial se vincula a la sensibilidad del sitio o estado de conservación del ambiente en donde se pretende instalar y a su vez al tipo o naturaleza de la actividad. Acorde con lo anterior, algunas categorías denominadas quedarían exentas del Estudio de Impacto Ambiental (EIA),<sup>64</sup> lo cual indica que los impactos ambientales son bajos y, por tanto, no requieren de Permiso Ambiental ni someterse a una evaluación previa (art. 107 LMA).<sup>65</sup>

Con base en el artículo 22 de la LMA, en 2017 el MARN emitió el documento “**Categorización de actividades, obras y proyectos**”, el cual tiene como propósito “orientar metodológicamente, tanto al personal técnico del MARN responsable de la evaluación de proyectos y de su gestión ambiental; como a consultores ambientales y titulares de actividades, obras o proyectos.... “. Asimismo, el documento tiene el objetivo de “facilitar la aplicación de las disposiciones establecidas en la LMA y agilizar el proceso de evaluación ambiental en forma transparente, contribuyendo así al desarrollo sostenible”.

En términos generales, la categorización se determina en tres tipos, que se esquematizan en la tabla 4:

---

<sup>64</sup> El EIA consiste en un conjunto de procedimientos que buscan asegurar que el proyecto, desde su construcción hasta sus operaciones, no tengan un impacto ambiental negativo para el medio ambiente.

<sup>65</sup> Art. 107 LMA. Los titulares de actividades, obras o proyectos públicos o privados que se encuentren funcionando al entrar en vigencia la presente ley, que conforme al art. 20 de la misma deban someterse a evaluación de impacto ambiental, están obligados a elaborar un diagnóstico ambiental en un plazo máximo de dos años y presentarlo al Ministerio para su aprobación. El Ministerio podrá establecer plazos menores hasta por un año en los casos de actividades, obras o proyectos en operación que generen productos peligrosos o usen procesos peligrosos o generen emisiones altamente contaminantes.

**Tabla 4. Estructura de categorización de Proyectos y sus potenciales impactos**

Actividades, obras o proyectos con Impacto Potencial bajo (PIAB)	Actividades, obras o proyectos con Impacto Potencial leve (PIAL)	Actividades, obras o proyectos con Impacto Potencial moderado o alto (PIAMA) - <b>Requiere presentar Estudio de Impacto Ambiental.</b>
--	--	--

Fuente: elaboración propia con base en información del MARN.

Así, en los criterios específicos relacionados con la construcción (MARN 2017, 5.1.3), se toma en cuenta los siguientes parámetros fundamentales:

**Tabla 5. Criterios principales aplicados por MARN para categorizar proyectos de construcción**

Tipo de criterio	Criterio	PIAB	PIAL	PIAMA
Criterio crítico <sup>66</sup>	Área del proyecto	Hasta 10,000 m <sup>2</sup>	Hasta 50,000 m <sup>2</sup>	Más de 50,000 m <sup>2</sup>
Criterio crítico	Uso de explosivos	No	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia con base en información del MARN.

Acorde con tales disposiciones, la construcción de un proyecto habitacional que no supere los 50,000 m<sup>2</sup>, aun cuando involucre uso de explosivos, de forma preliminar, no requeriría de un permiso ambiental. No obstante, los criterios anteriores se combinan con otros de naturaleza crítica relacionados con el manejo y disponibilidad de agua y alcantarillas, planta de tratamiento de aguas, número de niveles de sótanos, y otros relacionados con la zona de construcción (MARN, 2017).

En ese sentido, se disponen de criterios asociados a la condición del lugar (por ejemplo, si su ubicación es susceptible a deslaves, inundaciones, se ubican cerca de quebradas o amenazas volcánicas, etc.) o relacionados al manejo de desechos sólidos, entre otros. Por ejemplo, si el proyecto habitacional contase con su propio tratamiento de desechos sólidos comunes, pasaría a ser calificado como Proyecto con potencial ambiental moderado o alto y, por tanto, requeriría de un EIA.

<sup>66</sup> Criterios que por su importancia y sensibilidad ambiental categorizan por sí mismos, asignando el valor máximo para categorizar. MARN, “Categorización de actividades, obras o proyectos”, pág. 14, 2017.

En el caso de las obras de construcción en estudio, dado el volumen de los proyectos y la información recabada en entrevistas con desarrolladores, la mayoría de ellos se categorizan como proyectos con potencial de impacto moderado o alto, por lo tanto, les ha correspondido tramitar su permiso ambiental.

A continuación, según la Ley de Protección al Patrimonio Cultural de El Salvador,<sup>67</sup> se debe solicitar al Ministerio de Cultura la **prospección superficial y factibilidad de lugar**, que consiste en una primera inspección al lugar donde se desarrollará el proyecto en busca de vestigios arqueológicos, paleontológicos o posibilidad de afectar el patrimonio cultural, en caso contrario se emite la “licencia de construcción”.

Asimismo, se solicita la factibilidad de lugar, que consiste en estudios para garantizar que no será afectado el patrimonio cultural del país con las obras de infraestructura, o en su caso, para tomar las acciones necesarias de conservación. En ambos casos se emite la “licencia de construcción”.

## **2. Permisos de construcción**

Para obtener el permiso de construcción se debe requerir de una **revisión de sistemas contra incendios**, según el artículo 6 de la Ley del Cuerpo de Bomberos de El Salvador. Esta disposición mandata a la Dirección de Urbanismo y Arquitectura (ya inexistente cuyas atribuciones pertenecen al actual Ministerio de Obras Públicas), a las alcaldías municipales y cualesquiera organismos a los que corresponda extender permisos de urbanización y construcción en el área urbana o potencialmente urbana, a velar por la estricta observancia de las medidas de seguridad contra incendios que recomiende el Cuerpo de Bomberos. En la práctica, esta institución efectúa una inspección de los planos, por lo que se agrega una institución más al conjunto de trámites.

Asimismo, deberá solicitarse la revisión y **aprobación de planos y memoria técnica para proyectos de introducción de agua potable**, procedimiento con el cual se busca que los sistemas de introducción de agua potable cumplan con los estándares de ANDA, que deberá aprobar su diseño para poder iniciar su construcción.

---

<sup>67</sup> En conformidad con el Art. 8 de la Ley de Protección al Patrimonio Cultural de El Salvador - Cuando se esté causando daño o estén expuestos a peligro inminente cualquiera de los bienes a que se refiere esta Ley, o que, a criterio del Ministerio puedan formar parte del Tesoro Cultural Salvadoreño, éste adoptará las medidas de protección que estime necesarias, mediante providencias que se notificarán al propietario o poseedor de dichos bienes y a las instituciones mencionadas en el artículo 26 de la presente Ley. Los planes de desarrollo urbanos y rurales, los de obras públicas en general y los de construcciones o restauraciones privadas que de un modo u otro se relacionen con un Bien Cultural Inmueble serán sometidos por la entidad responsable. Asimismo, según el art. 21 de su Reglamento “Los municipios sin autorización previa del Ministerio no deberán otorgar licencias ni aprobarán planos de realización de obras de construcción, reparación, demolición, modificación, reconstrucción, ampliación o de cualquier otra forma que altere o afecte inmuebles de propiedad pública o privada, que hayan sido declarados Bienes Culturales, o que de un modo u otro se relacionen con los mismos”.  
Art. 76.- Cuando el Estado, las Municipalidades o cualquier otra persona de derecho público o privado realicen o financien la realización de obras en inmuebles urbanos o rurales, al encontrar indicios en los mismos de bienes arqueológicos o paleontológicos, están obligados a informarlo a la Dirección Nacional de Patrimonio Cultural.

Posteriormente se tramita con la alcaldía respectiva el **permiso de tala de árboles** que se encuentran en el terreno donde se realizará la obra, de ser necesario. Se ha vuelto una costumbre solicitar este permiso a pesar de que la Ley Forestal en puridad habla en su art. 8<sup>68</sup> de un plan de manejo forestal en el caso de aprovechamiento de bosques naturales, el cual es exigido para tramitar el permiso ambiental, el permiso de parcelación y el permiso de construcción. En general, el permiso de tala de árboles no parece identificarse con lo requerido y facultado por esta disposición particular.

Luego, puede solicitarse en el Ministerio de Vivienda, OPAMSS o en la OPLAGEST del lugar donde se desarrollará el proyecto, el permiso de parcelación, que es la resolución oficial que se otorga al constructor para la ejecución de una obra de parcelación, previa presentación del proyecto con todos sus diseños y memorias con la firma de los profesionales responsables. Lo anterior está normado en el Capítulo IV, art. VII.14 del Reglamento de la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (RLDOT): "... Toda persona natural o jurídica, pública o privada, que desee ejecutar un proyecto de parcelación en el AMSS, deberá solicitar: Permiso de Parcelación a la OPAMSS..."

A continuación, debe gestionarse en el Ministerio de Vivienda, OPAMSS, OPLAGEST o en la alcaldía respectiva donde se desarrollará el proyecto, el **permiso de construcción**, documento en el que se autoriza al solicitante para ejecutar una obra de construcción, previa presentación de proyecto con sus diseños y memorias de cálculo firmadas por los profesionales responsables.<sup>69</sup>

### 3. Recepciones y habilitaciones

Por último, previo la recepción del proyecto, debe solicitarse la conexión de sistema de agua potable y alcantarillado mediante una habilitación y conexión gradual o completa de las instalaciones construidas en el proyecto al sistema de ANDA.

En el proceso siguiente, se gestiona la recepción de obra, cuya resolución se otorga al constructor al finalizar la obra, previo a la escrituración y/o permiso de habitar correspondiente a los proyectos de parcelación, sub-parcelación o construcción, y finalmente, el cual es solicitado a la Alcaldía correspondiente, según lo dispuesto en el capítulo correspondiente del RLDOT, previo a la conexión de los servicios públicos domiciliarios. Según la OPAMMS, la Municipalidad correspondiente hará

---

<sup>68</sup> Art. 8.- Cualquier aprovechamiento de los bosques naturales de propiedad privada, estará regulado por su respectivo plan de manejo forestal, el cual será elaborado bajo la responsabilidad del propietario o poseedor del terreno y aprobado por el MAG. Esta institución dará seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contenidas en los planes de manejo. El aprovechamiento no podrá iniciarse hasta que el respectivo plan de manejo haya sido aprobado por el MAG, teniendo treinta días hábiles contados a partir de la presentación de dicho plan para resolver la solicitud. Si transcurrido el plazo antes señalado, el MAG no se pronunciare, se tendrá por aprobado. El servidor público responsable del silencio administrativo, en caso de que el plan de manejo causare perjuicio al medio ambiente, será sancionado de conformidad con la Ley a que estén sujetos laboralmente, por falta de diligencia en el cumplimiento de sus funciones.

<sup>69</sup> Organismo de Mejora Regulatoria. "Proceso de obtención de permisos de construcción", Serie EIR, Diagnósticos, página 19, Antiguo Cuscatlán, enero de 2017.

constar el uso que podrá darse a los proyectos, y deberá ser solicitado por el adquirente de la unidad habitacional.<sup>70</sup>

### C. Otras leyes relacionadas con la mejora de los procesos y trámites

El análisis del complejo marco regulatorio relacionado a trámites y permisos de construcción de vivienda nueva da lugar a un diagnóstico de dispersión de trámites, procesos que al optimizarse podrían tardarse menos tiempo y procedimientos con potenciales de mejora en su eficiencia si se efectúa una mayor coordinación.

Esas mejoras podrían tomar como base tres leyes que han sido aprobadas recientemente, como lo son la **Ley de Procedimientos Administrativos (LPA)**,<sup>71</sup> la **Ley de Mejora Regulatoria (LMR)**<sup>72</sup> y la **Ley de Eliminación de Barreras Burocráticas (LEEB)**.<sup>73</sup> Con su aplicación se considera que se podrían simplificar y reducir los costos de entrada para los desarrolladores de vivienda.<sup>74</sup>

En efecto, esas leyes brindan prerrogativas al ciudadano para que los trámites en la Administración pública sean razonables, proporcionales o necesarios, entre otros aspectos. A continuación, se reseñarán desde esa perspectiva.

La LPA pretende regular con carácter general y uniforme los procedimientos que corresponde seguir a la administración pública y desarrollar los principios con los que debe regir su actividad. Dicha uniformidad viene a combatir la dispersión o contradicción de un proceso y a llenar vacíos legales en cuanto a plazos. En sus considerandos señala que uno de sus objetivos es la existencia de normas claras y uniformes. Además, la ley dispone la utilización de tecnologías de la información y de comunicación en la administración pública para simplificar sus actuaciones y optimizar sus recursos y, en fin, modernizarla para que cumpla su cometido con eficacia y eficiencia.

Entre los principios que rescata la LPA están el de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, participación ciudadana y transparencia. Del mismo modo, se señala el principio constitucional de legalidad, según el cual, la administración pública actuará con pleno sometimiento

---

<sup>70</sup> Ver COAMSS, OPAMSS, “Trámite de permiso de habitar” [en línea: <https://opamss.org.sv/wp-content/uploads/2020/02/Permiso-de-Habitar.pdf>], [consultado: 17 de febrero de 2020].

<sup>71</sup> Aprobada el 15 de diciembre de 2017, por Decreto n° 86, publicada en el D.O. n° 30, Tomo n° 418 el 13 de febrero de 2018.

<sup>72</sup> Aprobada el 12 de diciembre de 2018, por Decreto n° 202 publicada en el D.O. n° 5, Tomo n° 422 el 9 de enero de 2019.

<sup>73</sup> Aprobada el 12 de diciembre de 2018, por Decreto n° 201, publicada en el D.O. n° 5, Tomo n° 422 el 9 de enero de 2019.

<sup>74</sup> Así, por ejemplo, la LPA establece como principios generales de la actividad administrativa, la economía, es decir que los interesados y la Administración incurran en el menor gasto posible, evitando los trámites o la exigencia de requisitos innecesarios. También adopta el principio celeridad, por el cual los procedimientos deben ser ágiles y con la menor dilación posible e impulsados de oficio cuando su naturaleza lo permita; el principio de antiformalismos que indica que ningún requisito formal que no sea esencial debe constituir un obstáculo que impida justificadamente el inicio del procedimiento, su tramitación y su conclusión normal; el principio de eficacia, por el cual a administración debe procurar la reparación o subsanación de cualquier defecto incluso sin necesidad de prevención al interesado.

al ordenamiento jurídico, de modo que solo pueden llevar a cabo todo aquello que esté previsto expresamente en la Ley y en los términos en que ésta lo determine.

De igual manera, en el otorgamiento del Permiso Ambiental podría existir cierta discrecionalidad en las evaluaciones, así como solicitar requisitos técnicos que no están establecidos en la Ley de Medio Ambiente. Si bien se ha observado de forma positiva la existencia de las guías que establecen metodologías y reducen la incertidumbre, según la evaluación realizada en su momento por el OMR, y de acuerdo con la información proporcionada por los oferentes de vivienda en este estudio, aún podría existir cierto margen de discrecionalidad que podría condicionar o retrasar eventualmente la aprobación del Permiso Ambiental.

En general, para los procedimientos relacionados con la construcción de vivienda, en aras de la seguridad jurídica del administrado y de la administración, se sugiere estandarizar y garantizar que todos los trámites que se mencionan en este estudio cuenten con una base legal explícita.<sup>75</sup>

Como ya se mencionó, uno de los aspectos que intentó resolver la LEAT fue el establecimiento de plazos a cumplir en el proceso de obtención de permisos de construcción. Por su lado la LPA, legislación de carácter especial, también establece plazos que aplican supletoriamente para toda la administración pública y señala que estos son obligatorio y perentorios.<sup>76</sup>

En cuanto a los plazos fijados para que la Administración resuelva una petición, el máximo para resolver será de veinte días. Asimismo, el procedimiento administrativo deberá concluirse por acto o resolución final en el plazo máximo de nueve meses posteriores a su iniciación, haya sido ésta de oficio o a petición del interesado, salvo lo establecido en leyes especiales. Por último, el incumplimiento de los plazos establecidos da lugar a las responsabilidades previstas en la misma ley (art. 89 incisos 2º, 3º y 4º; LPA).

En general, se establece la obligatoriedad de los funcionarios de adoptar las medidas oportunas para que los procedimientos administrativos no sufran retrasos, disponiendo todo lo conveniente para facilitar el curso normal del procedimiento y la atención al público.

Del mismo modo, esta ley establece en su art. 9, que para lograr una mayor celeridad del procedimiento, simplificación y agilidad de los procedimientos administrativos, especialmente en aquellos sectores en los que sea necesaria la intervención de varios órganos o entidades administrativas para autorizar el desempeño de actividades empresariales o profesionales, la

---

<sup>75</sup> En este sentido, sería valioso examinar la base legal de los trámites de factibilidad de descarga de aguas lluvias, la factibilidad de agua potable y alcantarillado, la revisión del sistema contra incendios, el permiso de habitar y el permiso de tala de árboles.

<sup>76</sup> Asimismo, indica que cuando el órgano competente deba consultar a otro, éste deberá evacuar la consulta en quince días (art. 87), lo cual resulta relevante para algunos trámites inmersos en el desarrollo de proyectos de construcción, por ejemplo, en el trámite de revisión vial y zonificación.

Administración podrá autorizar la creación de ventanillas únicas, incentivando a la utilización de nuevas tecnologías y el expediente electrónico.

Asimismo, la LPA indica que deben acordarse en un solo acto todos los trámites que admitan un impulso simultáneo y no estén entre sí subordinados a su cumplimiento previo (art. 93).

Por su lado, la LMR también comprende diversos mandatos para mejorar los trámites. Entre sus objetivos está la eliminación de exigencias y requisitos que, sin fundamento, afectan el clima de negocios. Según su art. 4, un objetivo de la LMR es aumentar la transparencia, celeridad y simplicidad en la aprobación y aplicación de regulaciones y trámites.

En su art. 30 indica que “los sujetos obligados deberán ejecutar actividades de simplificación administrativa, como parte de la transformación y modernización del Estado, para lo cual podrán recibir apoyo y colaboración de instituciones nacionales e internacionales”. Además, les establece la obligación de analizar permanentemente la eficacia y simplicidad de sus trámites, y buscar una continua reducción de los costos de cumplimiento de los usuarios (art. 31).

Es relevante mencionar que la LMR se aplica progresivamente,<sup>77</sup> iniciando con el Órgano Ejecutivo y sus dependencias, por lo cual el Ministerio de Vivienda, ente rector del tema de vivienda, debe observar las obligaciones mencionadas.

Resulta interesante abordar los principios que recoge la LMR, entre ellos el de efectividad, que según el artículo 6, “implica exigir solo la información indispensable para alcanzar el objeto del trámite en el menor tiempo e imponiendo los menores costos posibles”; el de necesidad, que implica valorar que la regulación o trámite contribuye a resolver un problema relevante, previa ponderación de otras alternativas no regulatorias; y el de seguridad jurídica, que consiste en generar certeza y claridad en la aprobación y aplicación de las regulaciones y trámites, mediante la actuación de los sujetos obligados dentro de las facultades que les estén atribuidas, y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

Por último, es preciso describir los objetivos de la LEBB, ley que establece el marco legal para la prevención y eliminación de barreras burocráticas<sup>78</sup> con el fin de procurar una eficiente prestación de servicios por parte de las entidades de la administración pública.

---

<sup>77</sup> Aplicación Progresiva de la LMR. Art. 38.- Las Disposiciones de la presente Ley se aplicarán progresivamente, iniciando con el Órgano Ejecutivo y sus dependencias, al entrar en vigor la misma.

<sup>78</sup> Según el Art.3, literal a) de la LEBB, una Barrera burocrática es: la exigencia, requisito, limitación, prohibición o cobro que imponga cualquier entidad carente de fundamento legal o razonabilidad, dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado, o bien que pueda afectar a los administrados en la tramitación de procedimientos administrativos;...

Esta ley señala mecanismos para prevenir y eliminar barreras burocráticas carentes de fundamento legal o de razonabilidad, que restrinjan u obstaculicen el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado.

Además, la LEEB establece un Tribunal de Eliminación de Barreras Burocráticas (TEBB), como una institución descentralizada de derecho público que realizará el control posterior de los trámites analizando si las exigencias y requisitos son obstáculos para los administrados. Este Tribunal podrá establecer si los trámites impugnados poseen razonabilidad, declarar la falta de fundamento legal de las exigencias y requisitos de los trámites e imponer las sanciones respectivas; a la fecha, el Tribunal no ha sido creado.

#### **D. Evaluaciones sobre mejora regulatoria y conclusiones**

La tramitología y la ausencia de una sistematización más apropiada en el proceso de obtención de permisos para la construcción de vivienda puede ralentizar la inversión privada y con ello, la competencia en el mercado de desarrollo de vivienda nueva. En la tabla 6 se resumen los resultados sobre la duración de los trámites en El Salvador.

**Tabla 6. Tiempos de procedimientos de trámite para el desarrollo y construcción, según institución, 2020**

<b>Trámite o permiso</b>	<b>Institución o agente involucrado</b>	<b>Días de tramitación</b>
Prueba de suelo	Agente constructor	11
Obtener resultados de estudio topográfico	Agente constructor	5
Solicitar y obtener “Línea de construcción” y Calificación del lugar	Ministerio de Vivienda/ OPLAGEST Alcaldías	20
Prospección superficial *	Ministerio de Cultura	10
Solicitar y obtener “Factibilidad de agua potable y alcantarillado” **	ANDA	210
Obtener aprobación de formulario ambiental	MARN	21
Recibir inspección de ANDA	ANDA	1
Factibilidad del lugar*	Ministerio de Cultura	60
Permiso de tala de árboles *	Alcaldías	10
Solicitar y obtener permiso de construcción	Ministerio de Vivienda/ OPLAGEST Alcaldías/OPAMSS	21
Notificar del inicio de la construcción	Ministerio de Vivienda/ OPLAGEST Alcaldías	1
Recibir inspección durante la construcción	Ministerio de Vivienda/ OPLAGEST Alcaldías	1

<b>Trámite o permiso</b>	<b>Institución o agente involucrado</b>	<b>Días de tramitación</b>
Recibir inspección durante la construcción sobre la excavación	Ministerio de Vivienda/ OPLAGEST Alcaldías	1
Recibir inspección durante la construcción sobre las bases de la construcción	Ministerio de Vivienda/ OPLAGEST Alcaldías	1
Solicitar y recibir inspección del Cuerpo de Bomberos	Cuerpo de Bomberos	4
Solicitar “recepción de obras” y obtener la inspección final	Ministerio de Vivienda/ OPLAGEST Alcaldías	1
Obtener recepción de obras y solicitar “permiso para habitar”	Ministerio de Vivienda/ OPLAGEST Alcaldías	1
Obtener “permiso para habitar”	Alcaldía Municipal	8
Obtener conexión de agua y alcantarillado	ANDA	30

Fuentes: \*Información obtenida del “Diagnóstico del proceso de obtención de permisos de Construcción”, OMR (2017).

\*\* En caso en que no exista suministro de agua por parte de ANDA, se deberá solicitar al Ministerio de Salud un certificado de Revisión de calidad de agua y capacidad.

Respecto a este apartado es necesario mencionar los esfuerzos por la simplificación de trámites mediante propuestas de reformas regulatorias. De acuerdo con el citado Informe del Ministerio de Vivienda (Julio 2021), <sup>79</sup> se ha avanzado en elaborar propuestas de modificación al Reglamento de la Ley de Urbanismo y Construcción en lo relativo a parcelaciones y urbanizaciones habitacionales. Asimismo, además, se ha elaborado el proyecto de “Instructivo para la notificación electrónica” que vendría a reducir costos y optimizar recursos mediante mecanismos de notificación digitales.

Además, el Ministerio de Vivienda informó sobre los relevantes avances en los esfuerzos de simplificación de la tramitología y en la ejecución del proyecto de una ventanilla única que incorporará todas las gestiones relacionadas con la construcción. <sup>80</sup> En adición, se trabaja de forma paralela en elaborar propuestas de modificación de diversas reglamentaciones relacionadas, las que conducirían a una reducción de costos y a optimizar recursos mediante mecanismos de notificación digitales.

De igual manera, se evidencian avances obtenidos con las disposiciones transitorias ejecutadas por la OPAMSS en el marco de la pandemia del Covid-19, tales como el uso de la tecnología, la actualización y agilización de plazos, así como el inicio exprés de obras, tarifas preferenciales, flexibilización y adecuación de requisitos del permiso de construcción, incluida la exención del requisito de previsión contra incendios que emite el Cuerpo de Bomberos, siempre y cuando el proyecto cumpla con lo dispuesto en el Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial. Tales

<sup>79</sup> Ministerio de Vivienda (Jul 2021), Op. Cit. 52.

<sup>80</sup> Ibid.

mejoras podrían evaluarse como un avance en la facilitación de trámites y mantenerse de forma permanente, ya que su aplicación venció a fines del 2020.

## **II. Caracterización de la oferta y la demanda de vivienda nueva**

### **A. Importancia de la industria de la construcción en la economía**

El desarrollo de proyectos habitacionales se enmarca en el rubro de la industria de la construcción,<sup>81</sup> la cual tiene una amplia gama de actividades que incluye desde servicios (coordinación de proyectos y diseño arquitectónico) hasta la edificación de obras residenciales y de infraestructura.

La construcción presenta una participación en el Producto Interno Bruto (PIB) de 3.6%,<sup>82</sup> así como una contribución relevante en el nivel de inversión de la economía,<sup>83</sup> además de cumplir un rol sustancial en los encadenamientos sectoriales al proveer la infraestructura necesaria en prácticamente la totalidad de los sectores económicos.<sup>84</sup>

Según Urquilla (2020), se estima que la industria de la construcción genera más de 200,000 empleos, de los cuales, de acuerdo con ONU-Hábitat (2013), 130,000 empleos son directos; lo que cataloga a este rubro como un motor de la actividad productiva y económica en general.

### **B. Cadena de valor del mercado de vivienda nueva<sup>85</sup>**

En términos generales, la cadena de valor del desarrollo de vivienda está integrada por ocho eslabones, los cuales se relacionan en tres fases, siendo la etapa final, la venta y comercialización de viviendas, ya sea para uso final o de inversión (ver esquema 2).

---

<sup>81</sup> El sector de la construcción es responsable de construir viviendas, fábricas, oficinas y escuelas, carreteras, puentes, puertos, ferrocarriles, alcantarillas y túneles, entre otros; además de que desde este sector se mantienen y reparan todas esas estructuras. Alvarado Duffau y Spolmann Pasten, (2009).

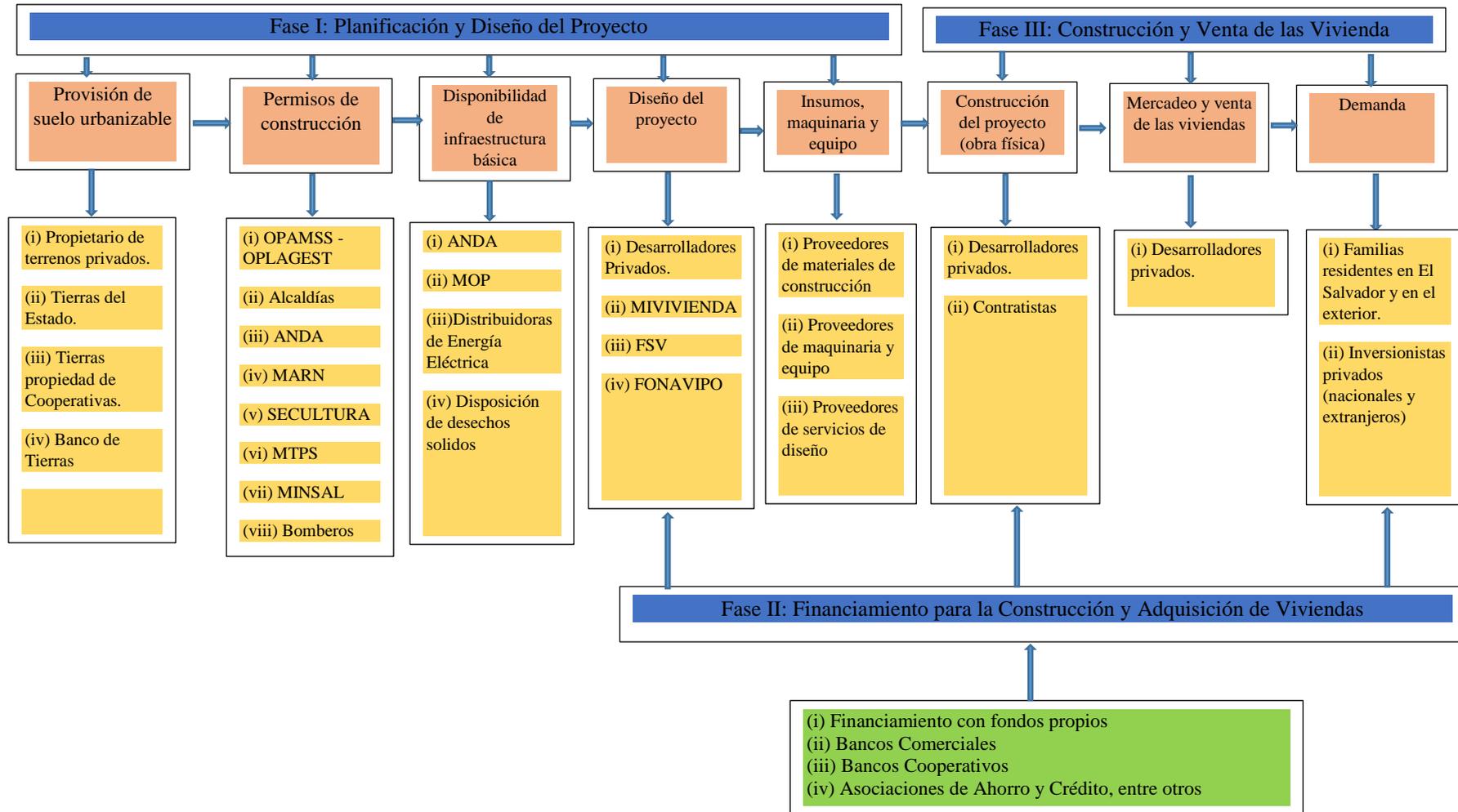
<sup>82</sup> BCR (2021).

<sup>83</sup> De acuerdo con República Inmobiliaria (2020) para 2020 se estima una inversión de US\$1,200 millones.

<sup>84</sup> Alvarado Duffau y Spolmann Pasten (2009).

<sup>85</sup> La redacción de este epígrafe se elaboró con base en información recopilada por medio de fuentes bibliográficas, entrevistas con agentes inmobiliarios e información provista por agentes desarrolladores y constructores de vivienda.

**Esquema 2. Cadena de valor del Desarrollo de Vivienda de El Salvador**



Fuente: elaboración propia con base en información documental y entrevistas con agentes desarrolladores y constructores de vivienda.

## **1. Fase I: Planificación y diseño del proyecto**

La primera fase del desarrollo de un proyecto se refiere a la planificación y preparación de todas las actividades requeridas para iniciar su ejecución, en primer lugar, implica la provisión de suelo urbanizable en la zona donde se construirá la obra física. Los agentes desarrolladores adquieren el suelo urbanizable de diversas fuentes: (i) propietarios de terrenos privados, (ii) terrenos en propiedad del Estado, (iii) terrenos propiedad de cooperativas e (iv) inversionistas que disponen de bancos de tierras.<sup>86</sup>

En esta fase, el desarrollador tramita una serie de permisos ante las diferentes instituciones del Estado relacionadas con la construcción de vivienda y disponibilidad de infraestructura básica,<sup>87</sup> con el objeto de analizar la factibilidad del proyecto de construcción, así como la existencia de la infraestructura necesaria relacionada con la provisión de servicios de agua potable, energía eléctrica, disposición de desechos sólidos, comunicación y vías de transporte. De no existir la disponibilidad de estos servicios, el desarrollador deberá generarlos por su cuenta.

La conceptualización y el diseño del proyecto es otro elemento para tomar en cuenta en la planificación estratégica; en esta etapa se definen los estilos y tipo de construcción (horizontal-vertical), área de construcción, acabados, amenidades, precios y segmento de mercado al que se orienta el proyecto. Además, se define si la construcción de la obra física será o no subcontratada.

El último eslabón de esta fase se refiere a los insumos, la maquinaria y equipo requerido para la construcción de la obra física (proyecto habitacional), en la que se deberá definir el volumen y el tipo de insumos a utilizar, los proveedores y periodicidad de adquisiciones, precios, calidad, etc. Asimismo, se considera el tipo de maquinaria y equipo, su medio de abastecimiento ya sea por arrendamiento o eventual adquisición (Superintendencia de Competencia, 2020).

## **2. Fase II: Financiamiento para la construcción de viviendas**

En esta fase el desarrollador se encarga de la búsqueda de recursos para financiar la construcción del proyecto habitacional. El acceso a financiamiento involucra diversas fuentes, tales como: (i) bancos comerciales nacionales, (ii) bancos comerciales internacionales, (iii) casas corredoras de bolsa, (iv) cajas de ahorro y crédito, (v) agentes económicos de rubros de actividad diversa, (vi) sociedades de seguro y fianza, (vii) otros agentes desarrolladores de vivienda.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> De acuerdo con información de agentes desarrolladores de vivienda, en algunos casos los proyectos habitacionales se construyen sobre suelo urbanizado por medio de la compra de inmuebles, los cuales se demuelen para llevar a cabo nuevas edificaciones.

<sup>87</sup> Los cuales se describen en el Capítulo III, sobre marco normativo aplicado al sector de construcción de viviendas.

<sup>88</sup> Información obtenida por medio de información requerida a agentes desarrolladores de vivienda.

### **3. Fase III: Construcción y venta del proyecto habitacional**

Consistente en la construcción de la obra física del proyecto, en la cual participan los desarrolladores, constructores (o contratistas), así como todos los agentes económicos dedicados al aprovisionamiento de servicios e insumos de producción.

Una vez finalizada la construcción, los desarrolladores llevan a cabo estrategias especializadas de mercadeo y publicidad de las viviendas; por lo cual, los agentes inmobiliarios tienen un papel marginal en la comercialización y venta de vivienda nueva.<sup>89</sup> En esta etapa intervienen los demandantes de vivienda, los cuales acceden mayoritariamente a los productos inmobiliarios por medio de financiamiento propio, sobre todo si son inversionistas, o lo obtienen a través de bancos comerciales u otras instituciones financieras, para el caso típico de las familias.

#### **C. Caracterización de la oferta**

Una característica particular de la producción de vivienda nueva en El Salvador es su importancia económica, la cual ha permitido el desarrollo de un sector empresarial dinámico vinculado a la producción de suelo y vivienda urbana. Sin embargo, es posible identificar una oferta de vivienda con un ritmo de crecimiento menor al de su demanda, lo cual se vincula con el mayor periodo de duración del desarrollo de proyectos en relación con la evolución de la población y su nivel de ingreso; situación que ha generado históricamente la persistencia de déficit habitacionales.<sup>90</sup>

##### **1. Déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda para uso familiar**

El déficit cualitativo se refiere al porcentaje o número de viviendas que necesitan mejoramiento en su infraestructura, servicios básicos y seguridad. Para cuantificarlo se considera: a) el tipo de vivienda,<sup>91</sup> b) materiales de construcción, c) tenencia insegura,<sup>92</sup> d) servicio de agua potable, e) servicio sanitario dentro de la propiedad, f) servicio de recolección de desechos, y g) acceso a energía eléctrica.

Como se plantea en el gráfico 1, el área rural presenta mayores niveles de déficit habitacional, especialmente en lo referente a las viviendas con algún déficit de infraestructura básica (representando un 89.4%) y en el déficit de materiales (39.5%). El déficit más representativo en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) es el de materiales, con el 67.2% de casos, igualmente para el área urbana con un 52.7%. A nivel nacional aproximadamente la mitad de las viviendas

---

<sup>89</sup> Información obtenida por medio de entrevistas con agentes inmobiliarios.

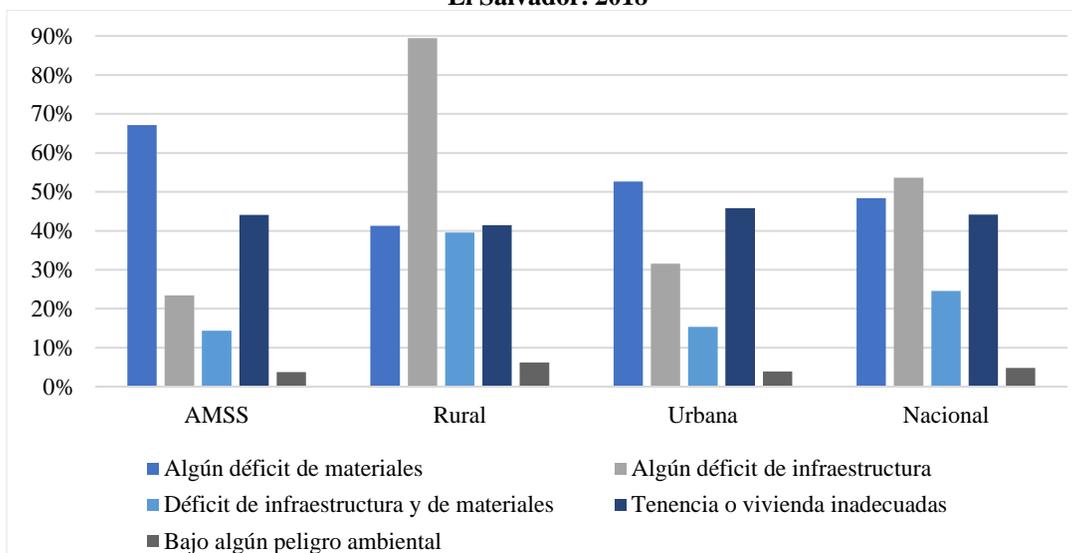
<sup>90</sup> El déficit habitacional hace referencia a la carencia del conjunto de requerimientos que tiene la población para contar con una vivienda digna (Instituto Nacional de Estadísticas e Informática, 2019).

<sup>91</sup> Se considera pieza en una casa, pieza en un mesón, vivienda improvisada, rancho y temporal.

<sup>92</sup> Aplica para inquilino, propietarios de vivienda en terreno público/privado, colonos, guardianes de la vivienda y ocupantes gratuitos.

cuentan con déficit de materiales o de infraestructura, pero solo el 25% de las viviendas presentan ambos déficits a la vez.

**Gráfico 1. Déficit cualitativo por área  
El Salvador. 2018**

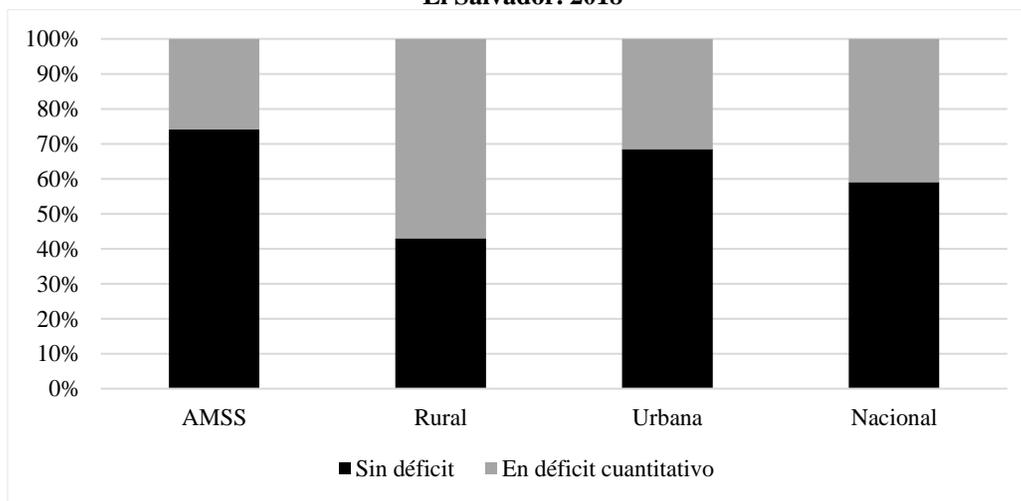


Fuente: elaboración propia con base en datos de DIGESTYC (2018).

Por su parte, el déficit cuantitativo se refiere al porcentaje de hogares que habitan en viviendas con 3 o más personas por dormitorio exclusivo, lo que implica condiciones de hacinamiento habitacional. De acuerdo con la DIGESTYC (2019), se consideran como dormitorios exclusivos a las habitaciones que se destinan únicamente para tales usos, siendo lo habitual en las viviendas a nivel nacional.

El 40.9% de hogares presenta déficit cuantitativo (ver gráfico 2), situación que se exagera en el área rural, donde asciende a más de la mitad de las familias rurales (DIGESTYC, 2018).

**Gráfico 2. Porcentaje de familias en déficit cuantitativo por área  
El Salvador. 2018**



Fuente: elaboración propia con base en datos de DIGESTYC (2019).

El AMSS es el área geográfica con mejores condiciones habitacionales a nivel nacional, ya que la cantidad de familias sin déficit cualitativo son superiores al total nacional en un 25.4%, y un 72.3% respecto a la zona rural.

## **2. Provisión de suelo urbanizable para la construcción de vivienda**

El suelo urbanizable entendido como mercancía es indispensable para la provisión de vivienda, y se encuentra determinado por su localización. De acuerdo con Lungo & Baires (1996), en El Salvador el suelo es un bien relativamente escaso, lo que se explica por la ocupación de tierras, siendo el AMSS un área geográfica con altos niveles de ocupación habitacional, de infraestructura y comercio.

De acuerdo con Pino (2017), entre 1992 - 2014, el sector urbano de los municipios que integran el AMSS se expandió en más de 74.5 kilómetros cuadrados (km<sup>2</sup>), alcanzando los 610 km<sup>2</sup>. Adicionalmente, entre 2011 y 2016, la OPAMSS ha otorgado 2,856 permisos de construcción valorados en US\$1,300 millones de inversión, de los cuales, el 66.8% corresponden a proyectos habitacionales.<sup>93</sup>

A partir de 2010 se han presentado modificaciones en la oferta privada de vivienda, con tendencia de diseños y productos habitacionales ubicado en zonas de alta plusvalía, donde el suelo urbanizable es cada vez más escaso,<sup>94</sup> generando una propensión a la densificación urbana,<sup>95</sup> es decir, a la construcción en vertical (ver mapa 1), y a la urbanización de municipios aledaños al AMSS. En este último caso suele producirse una compensación por parte de los consumidores, entre el menor precio de las viviendas y el mayor costo de transporte.

Dado el limitado suelo urbanizable y el acceso a la red de servicios básicos e infraestructura, en los últimos años se ha experimentado un mayor auge en el desarrollo de proyectos habitacionales en altura, especialmente en el AMSS, área en la cual entre 2017 - 2018 se identifica una tendencia al aumento en el precio del suelo urbanizable a raíz de la inelasticidad de su oferta. Específicamente se identifica una variación aproximada en los precios por vara cuadrada de 59.7% para el municipio de Antiguo Cuscatlán y San Salvador; así como una variación del 32.5% en Soyapango, Ilopango, Cuscatancingo y Mejicanos (ver mapas 2 y 3 áreas sombreadas).

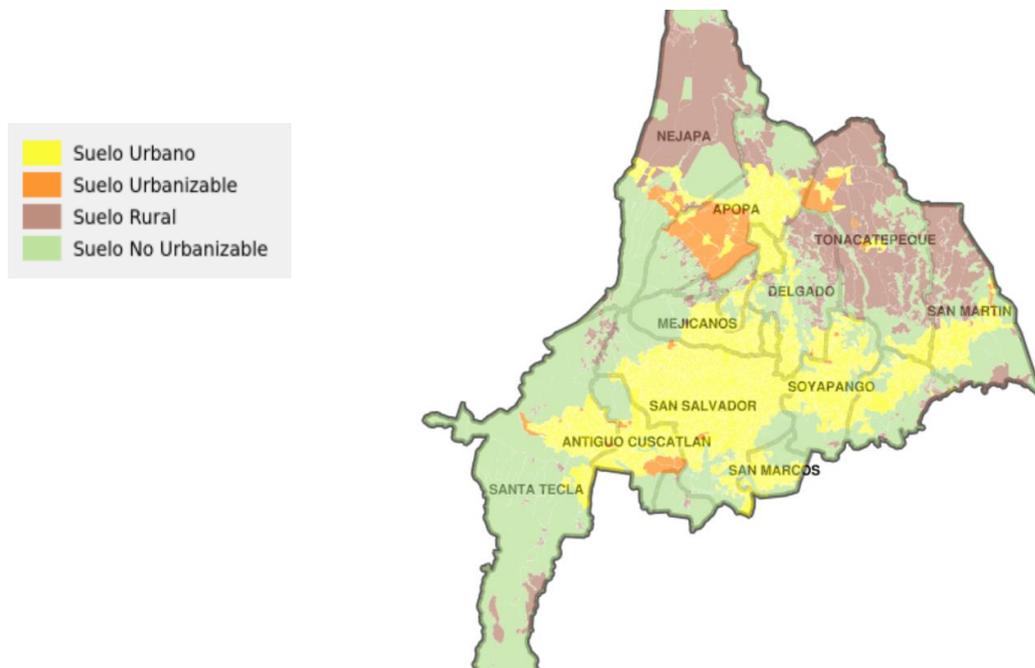
---

<sup>93</sup> Información obtenida por medio de información requerida a OPAMSS.

<sup>94</sup> Según la OPAMSS, la proporción del suelo urbanizable en el AMSS para el año 2016 era del 4.1%.

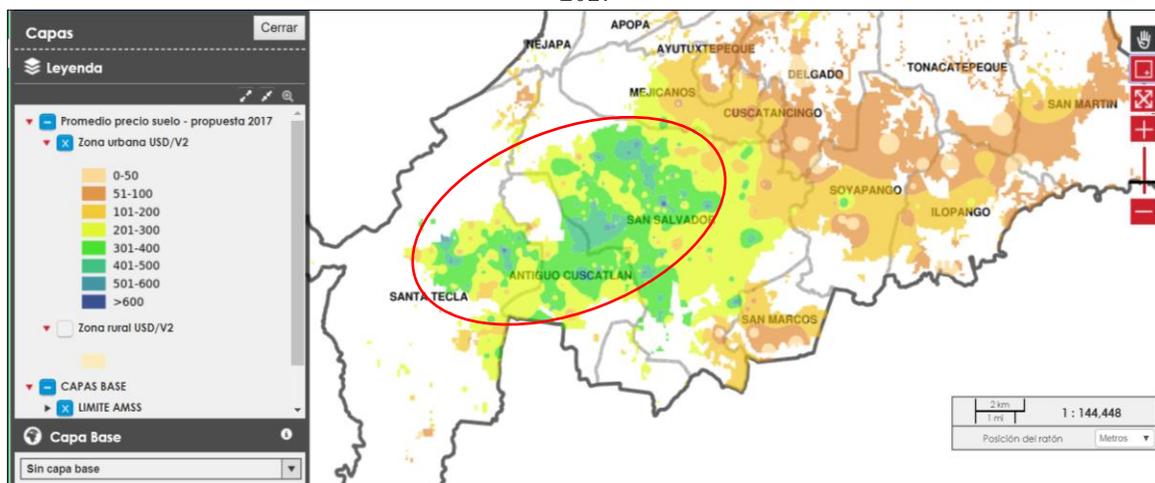
<sup>95</sup> La densificación urbana es una propuesta de urbanización que busca establecer soluciones al crecimiento desordenado de las poblaciones por medio del aprovechamiento de espacios potenciales de vivienda. A partir de este concepto se crean los proyectos habitacionales en altura (GM Capital, s.f.).

**Mapa 1. Clasificación del uso del suelo en el AMSS  
Esquema director 2030 <sup>96</sup>**



Fuente: OPAMSS (2016).

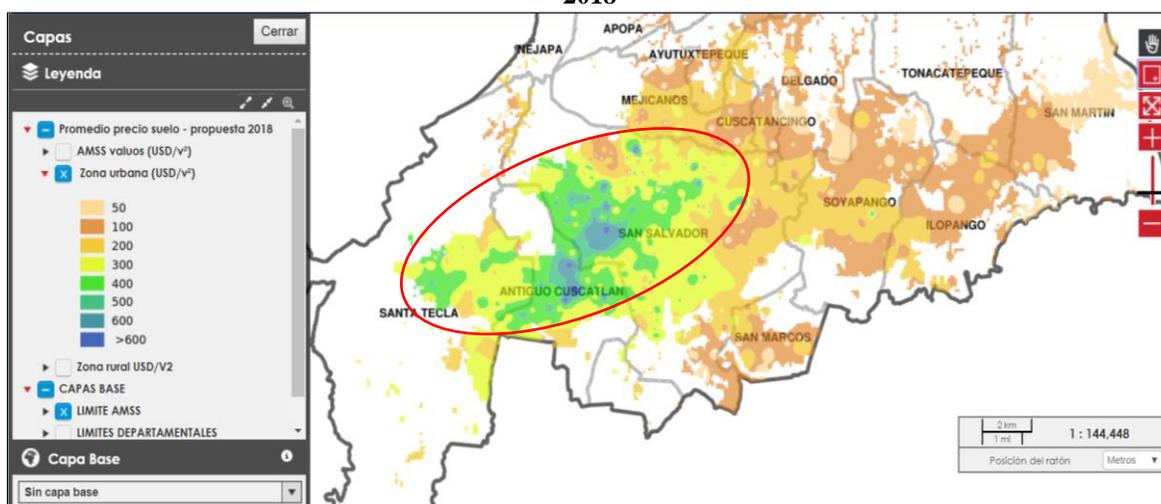
**Mapa 2. Tendencia de precios del suelo en el AMSS  
2017**



Fuente: OPAMSS (2019).

<sup>96</sup> Se trata de un plano de tratamientos urbanísticos que presenta un mayor detalle de usos de suelo, buscando orientar de manera diferenciada, las intervenciones que se puedan realizar en el territorio, según las características físicas y las dinámicas del ámbito de aplicación, acorde a la visión de ciudad adoptada en el Esquema Director.

**Mapa 3. Tendencia de valores del suelo en AMSS  
2018**



Fuente: OPAMSS (2019).

### 3. Infraestructura requerida en el desarrollo de proyectos habitacionales

La infraestructura y los servicios urbanos básicos contribuyen de manera significativa en el desarrollo habitacional. Generalmente, los desarrolladores de vivienda plantean proyectos en las grandes ciudades debido al acceso a infraestructura y servicios básicos, sin embargo, debido a la limitada disponibilidad de suelo urbanizable en el área metropolitana, se ha generado desde hace más de una década, una tendencia de desarrollo de proyectos habitacionales ubicados en distintos municipios, algunos cercanos al AMSS, tales como en San José Villanueva, Zaragoza, Colón, Santo Tomás, San Juan Opico, Chalchuapa, San Luis la Herradura, San Sebastián Salitrillo, Santa Ana y San Antonio del Monte.

Esas jurisdicciones generalmente disponen de menor acceso a infraestructura, implicando una mayor inversión destinada a la construcción de la infraestructura urbana básica para el desarrollo de proyectos habitacionales, tales como: (i) suministro de agua potable y tratamiento de aguas servidas, (ii) drenaje de aguas pluviales y gestión de riesgos,<sup>97</sup> (iii) transporte público y viabilidad, (iv) energía eléctrica y alumbrado público, y (v) disposición de desechos sólidos.

### 4. Servicios de diseño, insumos, maquinaria y equipo

#### a. Servicios de diseño

Se refieren a los servicios profesionales, generalmente subcontratados, relacionados con la prestación de servicios de diseño y asistencia técnica para la construcción de proyectos habitacionales, entre

<sup>97</sup> Los gobiernos municipales son los encargados de la planificación, construcción y mantenimiento de la red de drenaje municipal, y se requiere que las empresas desarrolladoras lleven a cabo las obras de drenajes pluviales necesarias para los proyectos habitacionales.

estos se encuentra el diseño arquitectónico, estructural, eléctrico e hidráulico, levantamiento topográfico de terrenos, terracería, supervisión, diseño de interiores, estudios técnicos, control de calidad, supervisión, diseño y construcción de obras civiles, elaboración de planos (diseño), trámites con instituciones, remodelaciones, entre otros.<sup>98</sup>

Las empresas dedicadas a este rubro poseen las capacidades técnicas y el software<sup>99</sup> para diseñar diversos tipos de proyectos habitacionales, enfocados en la optimización de costos y mejora en el diseño, cuyo costo representan entre el 5%-10% respecto a la inversión total de un proyecto.<sup>100</sup>

#### **b. Insumos: cemento, hierro, acero, productos pétreos y asfalto**

El abastecimiento de cemento como principal insumo en la construcción de viviendas está concentrada en dos empresas productoras (Holcim El Salvador y Cemento Regional), e importadores, siendo CEMEX El Salvador el principal agente económico importador (SC, 2020). Empero, a pesar de la alta concentración en la oferta de este insumo, no se identifican condiciones desfavorables de aprovisionamiento para sus demandantes; de hecho, el 45% de desarrolladores de vivienda obtienen líneas de crédito de 30 días para la adquisición de este producto.<sup>101</sup>

En cuanto al hierro y acero, El Salvador es importador neto, sin embargo, para la construcción habitacional la mayor parte se adquiere a proveedores locales mayoristas o minoristas (ferreterías);<sup>102</sup> mientras que la provisión de los insumos pétreos (grava, piedra y arena) y asfaltos para pavimentar calles dispone de suficiente producción y capacidad instalada (SC, 2020), sin manifestarse en este estudio problemas de calidad y otras condiciones perjudiciales para los oferentes de proyectos.

#### **c. Maquinaria y equipo**

El mercado de arrendamiento de maquinaria pesada para la construcción es atomizado y se encuentra constituido principalmente por los oferentes dedicados al arrendamiento eventual de estos equipos, y por empresas constructoras que disponen de la maquinaria y la alquilan cuando no la utilizan en sus

---

<sup>98</sup> Se identifican como principales agentes económicos a 34 empresas de diseño de proyectos de vivienda, sin embargo, debe considerarse que algunos desarrollos habitacionales son diseñados por empresas situadas en Guatemala y Panamá, lo que se relaciona con los requerimientos de los agentes desarrolladores. Información recabada en sitios web de agente económicos dedicados al diseño de proyectos, en entrevistas con agentes económicos desarrolladores, constructores y diseñadores y mediante requerimientos de información remitidos por agentes desarrolladores.

<sup>99</sup> Algunos de estos programas son: arquitectónicos, de infraestructura, de geología, de geotécnica, de hidrología e hidráulica.

<sup>100</sup> Información obtenida por medio de entrevista con agentes económicos del rubro de diseño habitacional.

<sup>101</sup> Información obtenida por medio de requerimiento de información a agentes desarrolladores de vivienda urbana.

<sup>102</sup> Las ferreterías son un mercado de oferentes atomizado y principalmente dedicado a la demanda del consumidor final, y pequeños constructores, el número de ferreterías estima en 1,200 establecimientos (SC, 2020).

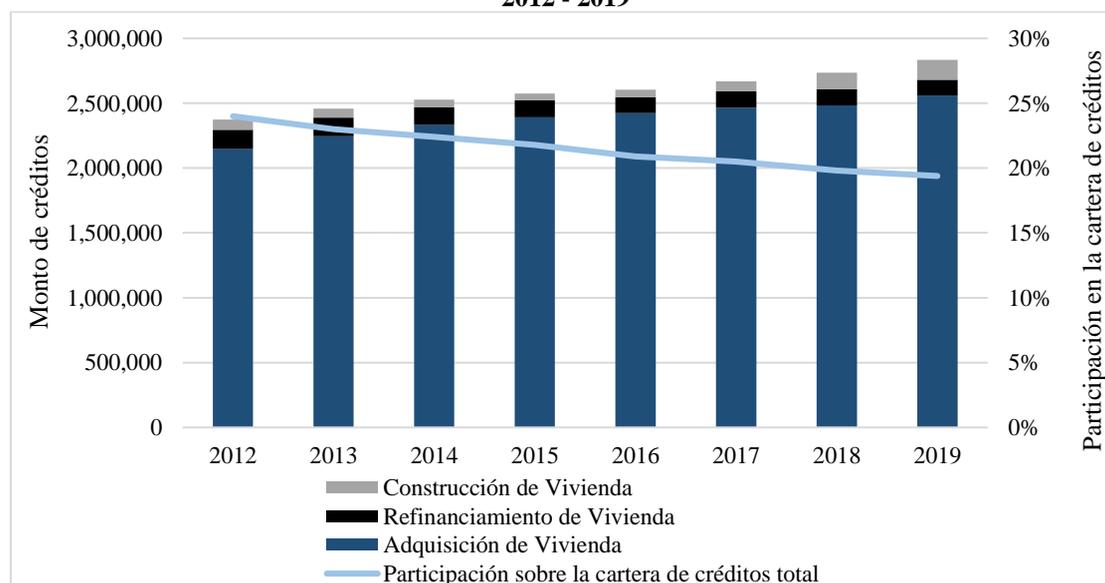
propias obras (SC, 2020). Por su alto nivel de competencia, su abastecimiento no reviste problemas u obstáculos para los oferentes en la ejecución de las obras.<sup>103</sup>

## 5. Financiamiento para el desarrollo de vivienda

En el mercado de vivienda, las instituciones financieras (IF) tienen una función esencial debido a que: (i) proporcionan el financiamiento necesario para la compra del suelo, (ii) el desarrollo y la construcción del inmueble y (iii) la compra de las viviendas de parte de los demandantes. Dicha función les confiere cierta influencia en el ciclo inmobiliario, ya que, en cierta medida, determinan la oferta futura y la demanda actual de las viviendas (Bernardos, 2007).

En promedio para el período 2012-2019, la cartera de vivienda representó el 21.5% de la cartera total de crédito de las IF reguladas,<sup>104</sup> de la cual, el rubro de adquisición de vivienda recibió el 19.5% de los recursos, el de refinanciamiento el 1.1 % y la construcción de vivienda participó con un 0.7% (ver gráfico 3).

**Gráfico 3. Composición de cartera de crédito de vivienda y participación sobre la cartera total en entidades reguladas. US\$ y porcentajes 2012 - 2019**



Fuente: elaboración propia con base en información de la Superintendencia del Sistema Financiero (2019).

El rubro de construcción de vivienda incrementó en términos absolutos de US\$77.6 millones en 2012 a US\$153.5 millones para 2019, lo que implica un crecimiento en todo el periodo de 97.8%. A la vez, el financiamiento para la adquisición incrementó en promedio en 2.6% entre esos años, superando los

<sup>103</sup> La maquinaria que en general es arrendada a empresas consiste en: retroexcavadoras, excavadoras hidráulicas, minicargadores, concretas, compactadoras, motoniveladoras, vibradores de concreto, torres de luces y rodos compactadores. Ibid.

<sup>104</sup> Reguladas por la normativa del Banco Central de Reserva, Bancos, Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito.

US\$2,500 millones para diciembre del 2019, mientras que el refinanciamiento decreció un 2.7%. De igual manera, la participación de la cartera de vivienda sobre la cartera de créditos total disminuyó en importancia en un 3%, mostrando una tendencia decreciente.

Los bancos comerciales son las entidades con mayor fortaleza en su contribución a este tipo de créditos, con más del 94% del financiamiento, que representa un saldo promedio de US\$2,446 millones (2012 - 2019), según información de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF, 2019). En el mismo período, los bancos cooperativos financiaron, en promedio, un 5.4% del total (US\$140.7 millones), mientras que las Sociedades de Ahorro y Crédito (SAC) el 0.4%, equivalente a un promedio de US\$10.4 millones.

## **6. Características de los oferentes de vivienda nueva y participantes del mercado**

En el mercado de vivienda es posible identificar a dos tipos de agentes económicos: (i) desarrolladores de vivienda y (ii) constructores. El desarrollador es el agente responsable de todos los aspectos del proyecto, desde la adquisición del terreno urbanizable, la zonificación, diseño, ingeniería, financiamiento y venta de las viviendas; mientras que los constructores son las empresas subcontratadas para la ejecución de la obra física con el objetivo de reducir costos y aprovechar su experiencia relacionada con el rubro. El capital de ambos tipos de agentes económicos, típicamente, es de origen local.

Debido al periodo necesario para la ejecución y finalización de los proyectos habitacionales, así como por la dinámica y naturaleza de esta actividad económica, los agentes económicos generan una tendencia de producción variable año con año, que no reviste una permanencia constante. Se constató la existencia de 19 agentes económicos desarrolladores de proyectos para el AMSS (tabla 7).

Tal característica se refleja en la contratación de empleados, siendo muy superior la correspondiente a trabajadores temporales en relación con los permanentes o de planta, ya que los desarrolladores de vivienda listados presentan un rango de empleados temporales de alrededor de 1 – 476, y de entre 5 – 182 empleados permanentes,<sup>105</sup> mientras que los agentes constructores identificados presentan un rango de empleos temporales generados de alrededor de 1 – 1,040, y entre 2 – 112 empleos permanentes:

---

<sup>105</sup> Los datos incorporan a los trabajadores de los Desarrolladores activos para proyectos del AMSS durante el período 2015 y 2019, y a los principales constructores contratados por tales agentes económicos. Es de aclarar que algunos desarrolladores no solo se dedican a proyectos de vivienda, sino también a edificios para oficinas o comercios, tal es el caso de Dueñas Hermanos Limitada, Inversiones Roble, Inversiones Bolívar, Inmuebles, entre otros.

**Tabla 7. Agentes desarrolladores y constructores**

Agentes desarrolladores		Agentes constructores
(1) Inversiones Roble, S.A. de C.V. – Desarrolladora Las Cumbres, S.A. de C.V. <sup>106</sup>	(11) Alpha Inversiones, S.A. de C.V.	(1) Constructora Nabla, S.A. de C.V.
(2) Salazar Romero, S.A. de C.V.	(12) Inmuebles, S.A. de C.V.	(2) López Hurtado, S.A. de C.V.
(3) ALGASA, S.A. de C.V.	(13) Grupo Rivera, S.A. de C.V.	(3) ORG Arquitectura, S.A. de C.V.
(4) INURBA, S.A. de C.V.	(14) D&D Construcciones, S.A. de C.V.	(4) CORTEN, S.A. de C.V.
(5) INVERDISA, S.A. de C.V.	(15) SAD, S.A. de C.V.	(5) Soluciones de Ingeniería, S.A. de C.V.
(6) CONICA, S.A. de C.V.	(16) GALMACO, S.A. de C.V.	(6) INGEA, S.A. de C.V.
(7) Desarrollos Veranda, S.A. de C.V.	(17) ITAT, S.A. de C.V.	(7) JOR, S.A. de C.V.
(8) Grupo Arquero, S.A. de C.V.	(18) Constructora Orión, S.A. de C.V.	
(9) T.P., S.A. de C.V.	(19) Inversiones Bolívar, S.A. de C.V.	
(10) Dueñas Hermanos LTDA.		

Fuente: elaboración propia con base en información de agentes desarrolladores y constructores de vivienda.

#### **a. Clasificación de la oferta de vivienda**

Tradicionalmente, la vivienda ha sido clasificada en dos tipos: (i) viviendas de interés social y (ii) viviendas de mercado. Según el Fondo Social para la Vivienda (FSV), una vivienda es considerada de interés social cuando ésta tiene un valor inferior a los US\$38,900, aunque esta se comercialice por entes privados. Por lo tanto, todas las viviendas con un precio superior al referido son consideradas viviendas de mercado. <sup>107</sup>

<sup>106</sup> La sociedad Desarrolladora Las Cumbres, S.A. de C.V. pertenece al mismo grupo económico de Inversiones Roble, S.A. de C.V., en adelante se incluirá la información de las dos sociedades sin distinción (salvo excepciones que se explicarán), y se referirá como su nombre de marca: Inversiones Roble.

<sup>107</sup> Información proporcionada por escrito mediante requerimiento de información al FSV.

### **i. Vivienda de interés social**

Entre 2010 – 2014, la mayoría de los proyectos habitacionales de interés social fueron llevados a cabo en los municipios de Apopa, Chalchuapa, Colón, Nejapa, Quezaltepeque, San Antonio del Monte, San Juan Opico, San Martín, San Miguel, San Sebastián Salitrillo, Santa Ana y Tonacatepeque; es decir, son proyectos ubicados al interior del país o en las periferias de las ciudades más importantes, se construyen en zonas de plusvalía baja o media.<sup>108</sup>

Los principales agentes económicos desarrolladores de vivienda de interés social se presentan en el gráfico 4, siendo cuatro los que desarrollaron 17 proyectos de este tipo (entre 2010 – 2014), con una construcción de 11,518 viviendas, siendo: (i) Salazar Romero, S.A. de C.V., (ii) Constructora Orión, S.A. de C.V., (iii) Inversiones Roble (10.7%), y (iv) CONICA, S.A. de C.V.<sup>109</sup>

Es de destacar que este mercado tiene una mayor amplitud que la muestra obtenida, el desarrollo, dinámica de mercado y construcción de este tipo de viviendas es particular debido a que se presentan como un producto habitacional que busca satisfacer las necesidades de vivienda de demandantes de un nivel socioeconómico bajo, además, este tipo de desarrollos generalmente cuenta con el apoyo financiero al consumidor por parte de instituciones estatales como el FSV, el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) y Fundaciones.<sup>110</sup>

En el área geográfica analizada en el estudio se identifican proyectos de vivienda de interés social desarrollados entre 2010 – 2014 que constituyeron una oferta de 11,518 viviendas en un rango de precios de US\$15,148 – US\$30,206. Posterior a este periodo, la oferta se centró en vivienda de mercado, tanto horizontal como vertical.

Por otra parte, desde 2019 se identifican avances en términos de la política de vivienda de interés social por medio de la promoción de diez proyectos habitacionales que representan una oferta total de 4,376 viviendas con un precio promedio de US\$35,536.95; los cuales fueron desarrollados por diez agentes económicos privados. Estos proyectos se ubican principalmente en municipios del interior

---

<sup>108</sup> Información proporcionada por escrito mediante requerimientos de información a agentes económicos desarrolladores y constructores de vivienda.

<sup>109</sup> Según Corea (2018), este tipo de vivienda representa menos del 30% de la actividad de las empresas desarrolladoras y constructoras.

<sup>110</sup> FSV ha sido la institución financiera con mayor apoyo para la compra de vivienda de interés social. Durante el período 2014-2019 otorgó un monto de US\$225.5 millones para la adquisición de vivienda, de este total, un 66.9% se destinó a la vivienda de interés social.

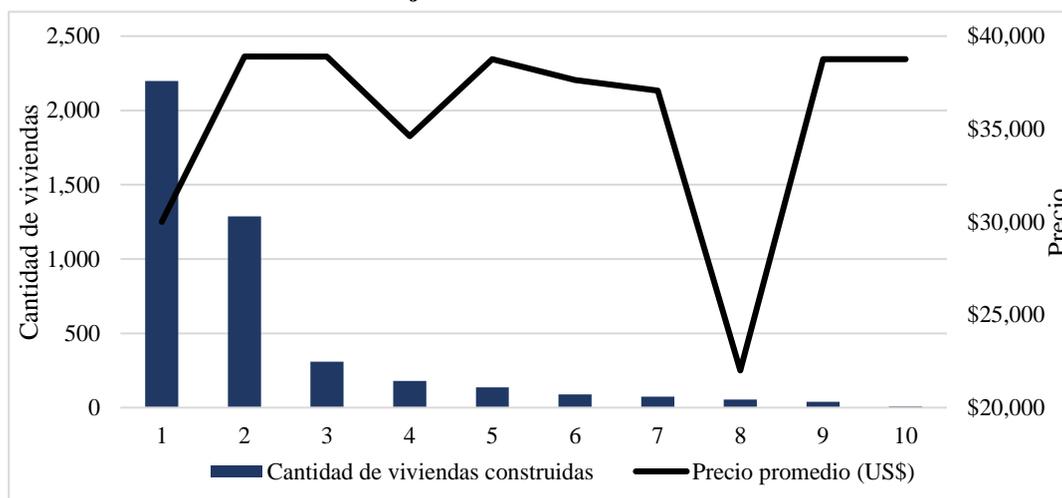
Durante el período 2014-2019 se presentaron al FSV un total 120 proyectos de vivienda de interés social, que representaron una inversión de US\$173.6 millones y la construcción de 4,624 viviendas a fin de ser sometidas a un proceso de factibilidad. La factibilidad de financiamiento consiste en que las empresas o personas naturales presentan sus proyectos al FSV a fin de que se constate su elegibilidad para ser adquiridas con recursos del Fondo.

Además del FSV, FONAVIPO que facilita el acceso a crédito a las familias de bajos ingresos (menores a cuatro salarios mínimos); a la vez, otorga subsidios para la construcción y mejora de vivienda, desarrolla y comercializa proyectos habitacionales de interés social. Entre 1992 – 2018 ha beneficiado a 495,011 familias, con una inversión de US\$750.1 millones. (FONAVIPO, 1992; 2001).

del país, específicamente, en Chalchuapa, San Miguel, Sonsonate, San Antonio del Monte, Armenia y San Juan Opico (ver gráfico 4).<sup>111</sup>

A la vez, para 2021 se identifican tres proyectos habitacionales en ejecución con los cuales se espera ofertar 1,127 viviendas a un precio de US\$25,080;<sup>112</sup> con esfuerzos liderados por el Ministerio de Vivienda y FONAVIPO.

**Gráfico 4. Viviendas construidas y precio promedio (US\$) de los proyectos de interés social ejecutados desde 2019<sup>113</sup>**



Fuente: elaboración propia con base en información provista por el Ministerio de Vivienda.

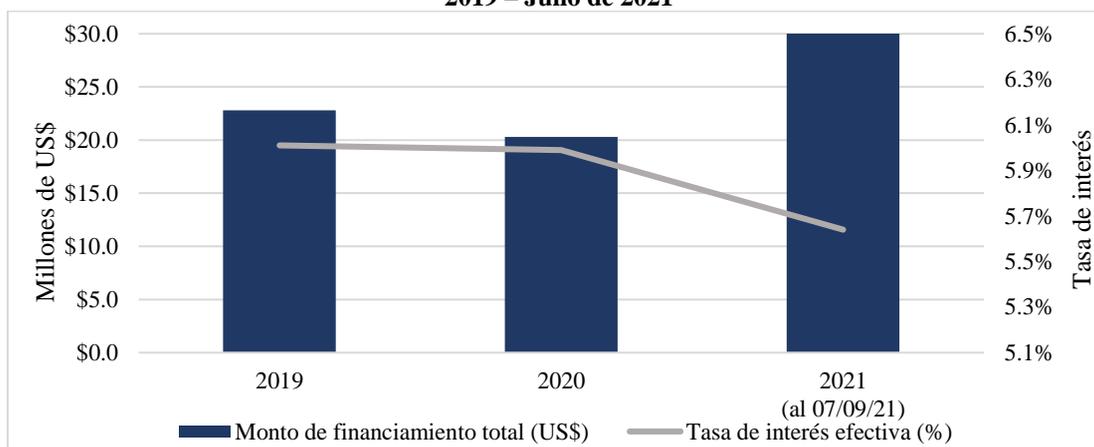
Sobre las condiciones de financiamiento, el monto de créditos otorgados al consumidor ascendió aproximadamente a los US\$23 millones para 2019, elevando su valor a US\$30.1 millones para el tercer trimestre de 2021. A la vez, se distingue una reducción en la tasa de interés efectiva, de 6.1% en 2019 a 5.6% en 2021 (ver gráfico 5); lo que indica una mejora en las condiciones de accesibilidad para adquirir viviendas por medio de instituciones como el FSV y el Ministerio de Vivienda.

<sup>111</sup> Salvo dos proyectos desarrollados en Cuscatancingo y San Salvador. Información proporcionada por escrito por instituciones que conforman el Sistema de Vivienda en septiembre del 2021.

<sup>112</sup> Además, en 2021 se identifican cuatro proyectos planificados, con una oferta de 1,924 viviendas de interés social a un precio de US\$30,000 por unidad habitacional.

<sup>113</sup> Sus desarrolladores son: (1) Global Developers, S.A. de C.V., (2) Salazar Romero, S.A. de C.V., (3) Inversiones e Inmobiliaria Fénix, S.A. de C.V., (4) Ing. Francisco Galo Bonilla, S.A. de C.V., (5) Constructores Varios, (6) Constructora Espinoza, S.A. de C.V., (7) CÓNICA, S.A. de C.V., (8) Inversiones Herrera, S.A. de C.V., (9) COHIDRI, S.A. de C.V., (10) DIPROESA, S.A. de C.V.

**Gráfico 5. Monto de financiamiento a demandantes finales de vivienda de interés social 2019 – Julio de 2021**



Fuente: elaboración propia con información provista por el Ministerio de Vivienda.

**ii. Vivienda de mercado**

Una vivienda es considerada de mercado si su valor supera los US\$38,900, y posee características estructurales superiores en comparación a la vivienda de interés social en cuanto a tamaño, cantidad de cuartos y baños, acabados, espacio de parqueo, y una localización en municipios céntricos.

Durante el período 2010-2019, se desarrollaron 57 proyectos (24 de tipo vertical y 33 horizontal) en el AMSS y municipios cercanos, con una inversión de US\$686.8 millones, en un área de 1.2 millones de metros cuadrados, y una construcción de 5,833 viviendas, con precios promedios que oscilan entre los US\$89,063 y los US\$344,970, los cuales se ejecutaron por 16 agentes desarrolladores (tabla 8):

**Tabla 8. Agentes desarrolladores en el AMSS y municipios circundantes**

Agentes desarrolladores	
(1) Inversiones Bolívar, S.A. de C.V.	(9) Alpha Inmobiliaria, S.A. de C.V.
(2) Inversiones Roble	(10) INURBA, S.A. de C.V.
(3) Dueñas Hermanos Limitada (Urbánica)	(11) ITAT, S.A. de C.V.
(4) Desarrollos Veranda, S.A. de C.V.	(12) GALMACO, S. A. de C.V. (Tres Torres Desarrolladora)
(5) T.P., S.A. de C.V.	(13) ALGASA, S.A. de C.V.
(6) Grupo Arquero, S.A. de C.V.	(14) SAD, S.A. de C.V.
(7) D&D Construcciones, S.A. de C.V.	(15) CONICA, S.A. de C.V.
(8) Inmuebles, S.A. de C.V.	(16) Grupo Rivera, S.A. de C.V.

Fuente: elaboración propia con base en información de agentes desarrolladores de vivienda.

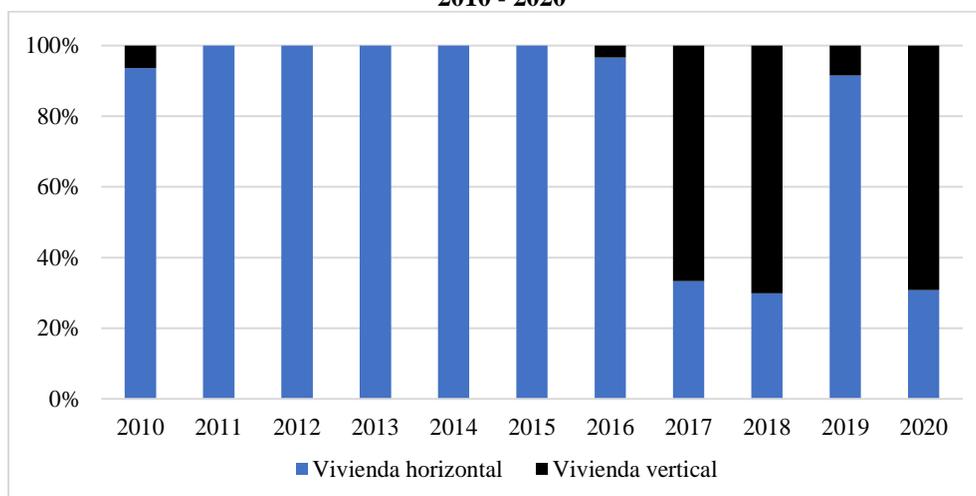
De esta manera se identifican como los principales agentes económicos desarrolladores en el AMSS a Inversiones Bolívar; seguido por Inversiones Roble, Dueñas Hermanos Limitada, y Desarrollos Veranda, S.A. de C.V. (Desarrollos Veranda).

Los proyectos habitacionales de vivienda de mercado desarrollados entre 2010 – 2019 presentan como características principales un tamaño promedio de 228.71 metros cuadrados, un precio promedio de US\$184,094, diversas amenidades (piscina, gimnasio, juegos infantiles, parques, casa club y cerco perimetral), y su principal locación es el AMSS.

Para el 2020 se encontraban en etapa de ejecución trece proyectos habitacionales, propiedad de nueve agentes desarrolladores. De éstos, nueve son verticales y cuatro horizontales; con una inversión equivalente a US\$80.2 millones en un área de 62,791.4 metros cuadrados, y una proyección de 542 viviendas construidas, localizadas principalmente en zonas de San Salvador, Nuevo Cuscatlán y Santa Tecla.

Acorde con la evidencia de proyectos ejecutados se aduce la tendencia hacia la urbanización en altura en zonas céntricas localizadas en el AMSS,<sup>114</sup> debido a que el 48.2% de proyectos habitacionales desarrollados entre 2010 – 2019 son viviendas de esta naturaleza, aumentando al 69.2% de construcciones en proceso para 2020 (gráfico 6).<sup>115</sup> Esta tendencia se observa de forma más predominante a partir del 2017.

**Gráfico 6. Composición de la oferta de vivienda nueva. AMSS y municipios circundantes 2010 - 2020**



Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por agentes desarrolladores de vivienda.

<sup>114</sup> Zonas céntricas indica lo contrario a las periferias de las ciudades.

<sup>115</sup> Para verificar la cantidad de proyectos y unidades habitacionales desarrollados entre 2010 – 2019, ver anexo 4.

## **b. Reserva de suelo urbanizable**

Las reservas de suelo implican extensiones territoriales aptas para el desarrollo de proyectos urbanísticos de diversa índole (habitacionales, de comercio, infraestructura, entre otros). Este es un factor importante en términos de la oferta de suelo, y también, representa un indicador potencial de posibles desarrollos habitacionales.

Según informes de la OPAMSS, entre 2010 - 2014 se aprobaron 4.22 millones de metros cuadrados de área para construcción de vivienda, de los cuales, el 40.7% se sitúa en el municipio de Santa Tecla, 26.8% en Antiguo Cuscatlán, 15.6% en San Salvador, 6.8% en San Martín y 5.3% en Apopa; municipios que comprenden el 95.2% de la totalidad de área aprobada para desarrollo de vivienda, lo cual coincide geográficamente con los territorios donde aún existe suelo urbanizable disponible.

Para 2020 se identifica una reserva de suelo urbanizable propiedad de los agentes desarrolladores y constructores equivalente a 5.4 millones de metros cuadrados (775 manzanas); situadas en diversas zonas, incluyendo las de mayor precio del suelo, y cuya principal proyección de desarrollo es el habitacional.<sup>116</sup>

Los datos indican que dos sociedades pertenecientes al mismo grupo económico, Desarrolladora Las Cumbres, S.A. de C.V. e Inversiones Roble, S.A. de C.V., concentran la mayor parte de la reserva de suelo, seguido por la empresa constructora JOR, aunque no ha desarrollado proyectos habitacionales entre 2010 – 2019, dispone de una extensión importante de reserva de suelo.

Por tanto, dos agentes económicos concentran la mayor parte de la reserva, localizada principalmente en los Municipios de San José Villanueva y Apopa, en los cuales el desarrollo habitacional se ha expandido aceleradamente en las últimas dos décadas.

## **7. Mercadeo y venta de las viviendas<sup>117</sup>**

Por lo general, el mercadeo y la comercialización de las viviendas la realiza el desarrollador inmobiliario o propietario del proyecto por medio de departamentos de ventas, los que se encargan de las estrategias de mercadeo inmobiliario.<sup>118</sup> A la vez, el desarrollador del proyecto concretiza la venta de las viviendas incluso antes que la construcción de la obra física se concluya, lo cual se lleva a cabo por medio de la figura de preventa.

---

<sup>116</sup> Información obtenida por medio de requerimientos a agentes desarrolladores y constructores de vivienda.

<sup>117</sup> Información obtenida por medio de entrevistas a agentes inmobiliarios y requerimientos de información a desarrolladores de vivienda.

<sup>118</sup> En algunos casos contratan empresas de bienes raíces para que desarrollen esta labor, las cuales brindan servicios de compra y venta de bienes raíces, asesoría inmobiliaria, trámites de créditos y consultoría registral. La comisión que estos agentes cobran ronda el 5%, la cual puede negociarse hacia la baja con empresas grandes hasta un rango del 1.75% al 3%, dado su volumen de ventas.

Las principales estrategias de comercialización y ventas de los proyectos habitacionales se basan en la publicidad divulgada por diversos medios: (i) prensa, (ii) radio, (iii) medios digitales (redes sociales), (iv) vallas publicitarias, (v) MUPIS, (vi) ferias y eventos, (vii) revistas, (viii) página web, y (ix) volantes; siendo sus principales objetivos dar a conocer el proyecto habitacional, su ubicación, atributos y amenidades; así como el posicionamiento de marca y proyecto. El costo de la comercialización de viviendas de mercado alcanza hasta el 4% de la inversión total del proyecto.

#### **D. Caracterización de la demanda**

En esta sección se identifican las variables que inciden de manera directa en la demanda de vivienda, su magnitud y la segmentación del mercado. La capacidad de adquisición de una vivienda está determinada principalmente por el rango de sus precios, lo que incide en el nivel de acceso de las familias demandantes según su nivel de ingreso.

Es necesario considerar que algunos limitantes para este análisis es la ausencia de estudios de demanda de vivienda de referencia o que sean un punto de partida del análisis de competencia, por tanto, en este estudio se recabó información sobre los perfiles de demandantes por el lado de la oferta, y se incluye el análisis de indicadores que inciden en la demanda.

##### **1. Determinantes de la demanda**

La vivienda constituye un bien fundamental para el ser humano, su demanda suele determinarse por variables como el ingreso de las familias, el índice de precios de la vivienda, el crecimiento poblacional, especialmente de la Población Económicamente Activa (PEA), el acceso al crédito, la tasa de interés,<sup>119</sup> entre otros. Adicionalmente, habrá que agregar la existencia de posibles fallas del mercado que pudieran limitar el acceso a este bien.

##### **a. Crecimiento y densidad poblacional**

El crecimiento de la población ejerce presión sobre el uso del suelo, especialmente, con fines agropecuarios y de vivienda; lo que conlleva a una insuficiente producción de suelo urbanizable a nivel nacional, a lo que podría contribuir la dispersión en el marco normativo e institucional, así como las condiciones ambientales que limitan la zonificación del territorio con el propósito de apoyar la oferta de suelo apto para el sector vivienda.

A nivel nacional, los departamentos con mayor densidad poblacional son San Salvador (2,040 habitantes por km<sup>2</sup>) y La Libertad (497 habitantes por km<sup>2</sup>),<sup>120</sup> en los cuales se ubica geográficamente

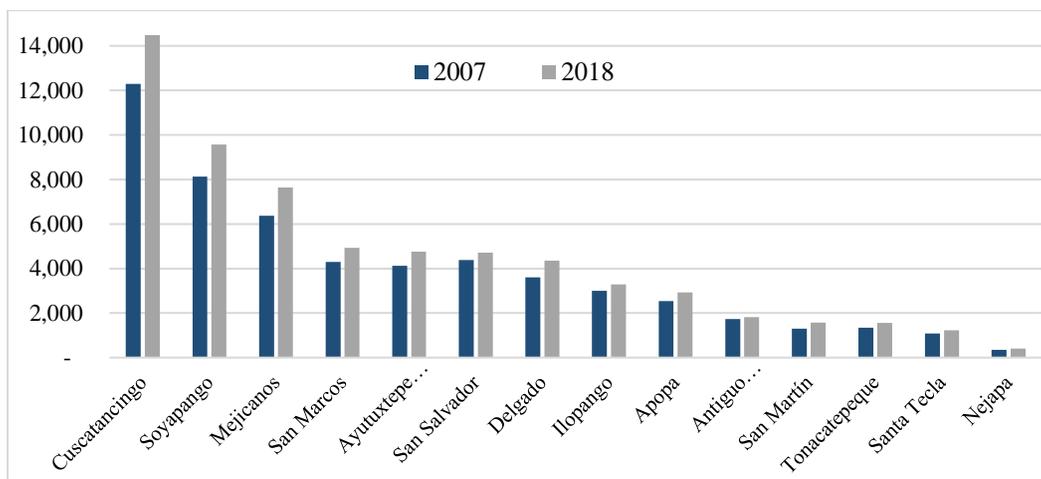
---

<sup>119</sup> Se estima que la variable tasas de interés presente una menor influencia que los elementos mencionados previamente, ya que la mayor parte de oferentes de crédito para viviendas de mercado en los últimos diez años presentó tasas nominales de interés muy estables, en promedio entre el 7% y 8%, lo cual al parecer no tiene una fuerte relación con el auge en la oferta de proyectos habitacionales en la última década.

<sup>120</sup> De acuerdo con datos del Ministerio de Economía, DIGESTYC, EHPM (2019).

el AMSS.<sup>121</sup> Los Municipios con mayor densidad son Cuscatancingo, Soyapango, Mejicanos, San Marcos, Ayutuxtepeque y San Salvador, los que presentan una alta densidad poblacional por km<sup>2</sup>, tal como se muestra en el gráfico 8 de forma comparativa para los años 2007 y 2018.<sup>122</sup>

**Gráfico 7. Densidad poblacional del AMSS  
Habitantes por kilómetro cuadrado. 2007 y 2018**



Fuente: DIGESTYC-MINEC (2018).

El crecimiento poblacional y la inmigración interna genera un aumento de la densidad poblacional, una presión por la demanda de infraestructura y de vivienda, lo cual, ante una limitada oferta de suelo urbanizable, inciden sobre el aumento del precio de vivienda, en especial, en el AMSS debido a la proximidad a la infraestructura social básica y su diversidad de actividades económicas.

#### **b. Nivel de ingreso de la población**

El nivel de ingreso es una variable fundamental para la determinación del acceso a los diferentes productos inmobiliarios, y tal como menciona ONU-HABITAT (2013), es una de las principales razones para la persistencia del déficit habitacional a nivel centroamericano, factor que impide acceder a una vivienda o cambiarse a una vivienda de mayor valor.

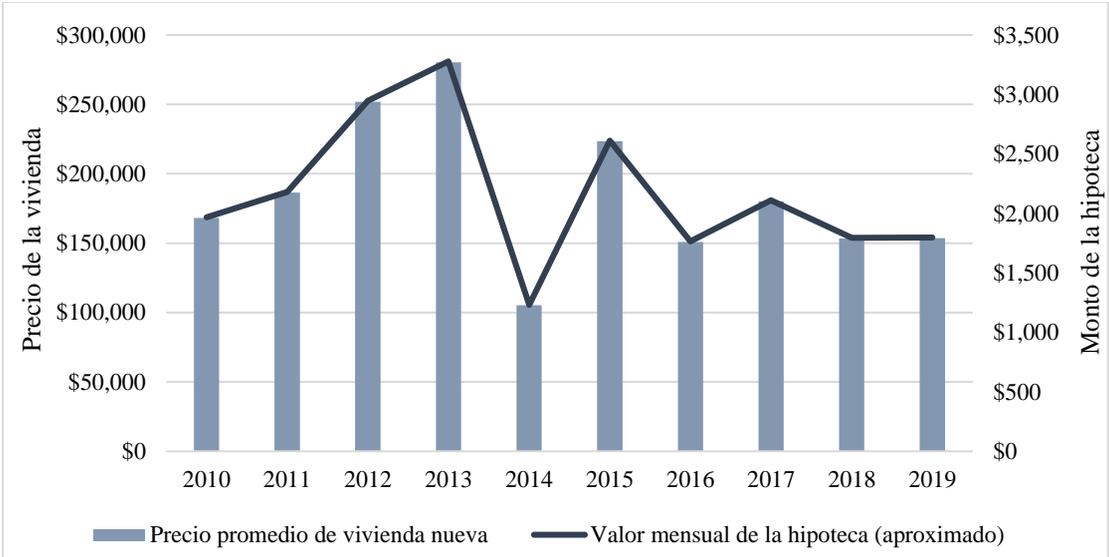
Según la DIGESTYC (2019) el ingreso promedio del 90% de los hogares salvadoreños es de \$453.23, no obstante, el último decil genera ingresos en un rango bastante amplio entre US\$1,286.78 a US\$20,018.79. Asumiendo una capacidad de pago equivalente al 25%, se aduce que el 90% de la

<sup>121</sup> Actualmente el AMSS está conformada por 14 Municipios, 12 del Departamento de San Salvador, Apopa, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, Delgado, Ilopango, Mejicanos, Nejapa, San Marcos, San Martín, Tonacatepeque, Soyapango y la ciudad capital de San Salvador y 2 del Departamento de La Libertad, Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla (COAMSS - OPAMSS, 2017).

<sup>122</sup> Esta concentración poblacional se debe en parte al alto crecimiento de la población (posterior al conflicto armado), la migración campo-ciudad debido a la concentración del empleo en el AMSS y a los desplazamientos forzados por la delincuencia.

población presenta una disponibilidad mensual equivalente a US\$113.31, lo cual, en contraste con el nivel de precio promedio de las viviendas entre 2010 – 2019, implica una limitante para el acceso al consumidor de vivienda nueva (ver gráfico 8).

**Gráfico 8. Precio de vivienda nueva y monto de hipoteca mensual (valores promedio) en el AMSS US\$. 2010 – 2019 <sup>123</sup>**



Fuente: elaboración propia con base en información obtenida de parte de agentes desarrolladores de vivienda urbana e instituciones financieras.

En este sentido, el precio de las viviendas en adición al pago mensual del crédito hipotecario permite un acercamiento a una segmentación de mercado, en la cual, existe una mayor oferta disponible para consumidores de ingreso medio - alto y alto. Entre 2010 – 2019 se identifica que el 32.9% de la demanda presenta un nivel de ingreso mensual que supera los US\$6,000, mientras que el 30.1%, un rango de ingreso entre US\$1,501 - US\$2,500. En conjunto, cerca del 88% de la vivienda nueva adquirida en el AMSS de vivienda nueva se dirigió a perfiles de clientes con ingresos mayores a US\$1,500 (ver tabla 9).

<sup>123</sup> Los montos de hipoteca mensual se han calculado sobre el valor promedio del precio de los proyectos habitacionales desarrollados por año, con un plazo de crédito de 30 años y una tasa de interés efectiva de 13.81%, la cual es un promedio de la tasa de interés efectiva reportada por las instituciones financieras entre 2010 – 2019 para los créditos de adquisición de vivienda nueva.

**Tabla 9. Rango de ingreso mensual de la demanda y porcentaje de ventas  
AMSS. 2010 – 2019**

<b>Rango de ingreso mensual de la demanda</b>	<b>Porcentaje de ventas</b>
US\$300 - \$580 <sup>124</sup>	3.4%
US\$800 - \$1,500	8.8%
US\$1,501 - \$2,500	30.1%
US\$2,501 - \$4,000	17.3%
US\$4,001 - \$6,000	7.5%
Superior a US\$6,000	32.9%

Fuente: elaboración propia con base en información obtenida de parte de agentes desarrolladores de vivienda urbana.

### **c. Acceso a financiamiento**

En el Salvador, la mayoría de las familias necesitan recurrir a endeudamiento para adquirir una vivienda. La banca comercial es la mayor oferente de créditos, a través de sus políticas de créditos relacionadas con el riesgo a enfrentar, definen el segmento a atender y, por consiguiente, la magnitud de la demanda, influyendo en el dinamismo inmobiliario (Bernardos, 2007).

Uno de los principales factores que restringen el acceso a una vivienda digna es el mayor costo de los créditos hipotecarios para el sector informal y empleados independientes y los grupos de bajos ingresos, atendiendo a motivos de riesgo (ver tabla 10). <sup>125</sup>

Dadas las condiciones exigidas por el sistema bancario tradicional, en especial, en relación con los requisitos del nivel de endeudamiento y condiciones laborales de los solicitantes, las familias de bajos ingresos dependen del ahorro, préstamos informales o microcréditos para la adquisición, mejora y expansión de su vivienda. Sin embargo, para el caso de la vivienda de interés social, históricamente ha existido apoyo de financiamiento de parte del FSV y apoyo de otras entidades, sin embargo, en la última década ha incursionado en el financiamiento de apartamentos y viviendas hasta por un monto de US\$150,000. <sup>126</sup>

<sup>124</sup> En este rango de ingreso se identifica a los demandantes de vivienda de interés social.

<sup>125</sup> Los plazos de estos créditos varían entre 15 - 25 años, y requieren un pago inicial o prima de entre el 5% - 20%.

<sup>126</sup> El FSV cuenta con una importante cartera de recursos financieros colocados en el rubro de vivienda, la mayor parte de ellos destinados a vivienda de interés social, a pesar de que los montos máximos autorizados por el FSV incorporan a otro segmento de la población, es decir, familias de ingresos medios y altos. Al mes de septiembre de 2019 el FSV registró un saldo en su cartera de vivienda de US\$959.6 millones.

**Tabla 10. Detalle de las condiciones crediticias para la adquisición de vivienda nueva  
El Salvador. 2019**

Rango de ingreso mensual del demandante final	Nivel de endeudamiento	Perfil crediticio	Estabilidad laboral	Tasa de interés efectiva promedio
US\$300 – US\$500	55% sobre el ingreso anual	A1, A2 y B	(i) 6 meses-asalariado, (ii) 24 meses-servicios profesionales, (iii) 24 meses-profesional independiente, (iv) 24 meses-comerciante.	29.9%
US\$501 – US\$1,500	<i>Ídem</i>	<i>Ídem</i>	<i>Ídem</i>	<i>Ídem</i>
US\$1,501 – US\$2,500	Entre 55%-60% ( <i>ídem</i> )	<i>Ídem</i>	<i>Ídem.</i>	20.3%
Superior a US\$2,500	55% ( <i>ídem</i> )	<i>Ídem</i>	<i>Ídem.</i>	16.9%

Fuente: elaboración propia con base en información de instituciones financieras.

## 2. Segmentación de la demanda de vivienda <sup>127</sup>

La segmentación de la demanda de vivienda se puede establecer según el uso del inmueble, y se considera: (i) demanda para uso final, (ii) demanda de inversión. El primer tipo se vincula con las características del inmueble, así como su utilización, en este caso, el activo lo habilita el consumidor final, ya sea familias, personas solteras profesionales y estudiantes; la cual representa el 81.5% de la demanda total de vivienda en El Salvador.

En lo que respecta a la vivienda como inversión, representa el 18.5% de ventas, y el consumidor lo compra para explotar el activo por medio de procesos de alquiler y compra – venta; basada en la expectativa de rentabilidad futura sobre los flujos de ingreso sobre las cantidades invertidas. Este tipo de demanda la ejercen personas naturales (figura más observada a nivel nacional) o por grupos de inversión que participan en diversos rubros económicos y buscan diversificar las fuentes de rentabilidad.

## 3. Estimación de la demanda potencial de vivienda en el AMSS

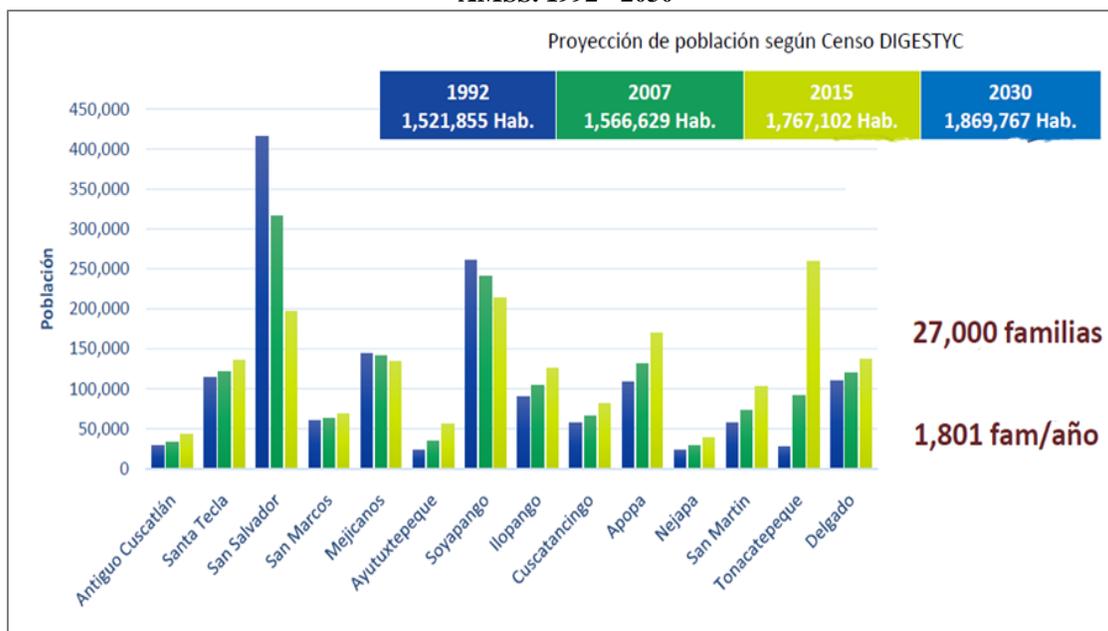
Teniendo en cuenta la dinámica poblacional de El Salvador, se infiere que en los próximos años crecerá la demanda de vivienda en el AMSS. El déficit cuantitativo representa la cantidad total de viviendas requeridas para satisfacer las necesidades de vivienda con base en las tasas de migración y formación de hogares urbanos que no ha sido satisfecha con la oferta actual de viviendas.

<sup>127</sup> Esta sección se ha elaborado con base en información recabada por medio de entrevistas de agentes inmobiliarios e información provista por desarrolladores de vivienda.

De acuerdo con estimaciones realizadas a partir de datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre la migración urbana proyectada y la formación de hogares, se sugiere que la necesidad de vivienda crecerá en los próximos diez años, estabilizándose en 2030 (Banco Mundial, 2018).<sup>128</sup>

Según el Plan Director 2030 (COAMSS; OPAMSS, 2016), la demanda de vivienda en el AMSS crecería a razón de 1,801 familias por año entre 2015 y 2030 (gráfico 9). Además del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda ya preexistente, implica una demanda importante de generación de nueva oferta de vivienda cuyo precio sea accesible a sectores de ingresos medios y bajos.

**Gráfico 9. Crecimiento de la población y demanda de vivienda AMSS. 1992 - 2030**



Fuente: OPAMSS / COAMSS (2016).

Un elemento importante de resaltar es que cerca del 70% de la población desea tener una vivienda en la capital, esto representa una mayor demanda sobre el escaso suelo urbanizable de San Salvador y por ende sobre su parque habitacional (ONU-HÁBITAT, 2013), lo que implica importantes retos en términos de política pública en aras de satisfacer estos servicios de forma planificada.

<sup>128</sup> Hay que considerar que es difícil estimar de manera exacta los déficits cuantitativos debido a los cambios en las tasas de formación de hogares, que son influenciadas por diferentes factores socioeconómicos.

## IV. Definición del mercado relevante <sup>129</sup>

### A. Aspectos teóricos sobre mercados relevantes y sustituibilidad

El mercado relevante es un concepto utilizado para definir un conjunto de bienes y/o servicios que son sustituibles entre sí acorde con las características de la oferta y demanda de mercado en una zona geográfica determinada. Esta noción es fundamental para establecer los límites del análisis en la evaluación del contexto competitivo de un mercado. De acuerdo con Fierstra (s.f.), la definición del mercado involucra tres grandes dimensiones: mercado del producto, mercado geográfico y temporal.

La primera alude a una serie de bienes que son sustitutos entre sí y generan modificaciones en la demanda ante un incremento en precios no transitorio, por lo que, de acuerdo con la Superintendencia de Competencia (2020), el *mercado relevante del producto* incorpora a todos aquellos bienes y/o servicios que son considerados sustitutos por el consumidor dadas las características del producto y precio.

En esta dimensión se analiza la sustituibilidad de la oferta y demanda para la identificación de segmentos de mercado correspondientes a bienes que son considerados sustitutos. <sup>130</sup> En términos de la demanda se examina la facultad de sustitución de los productos acorde con la capacidad adquisitiva y valoraciones de los consumidores, analizando como factores fundamentales las características de los productos, precios, costo de cambio entre oferentes y nivel de ingreso de los demandantes. <sup>131</sup>

La sustitución de la oferta representa la incursión en la actividad de producción de los oferentes hacia los bienes que funcionan como sustitutos para los consumidores; siempre y cuando no implique costos significativos, la decisión de cambio en la producción sea rentable, y, por tanto, ejerza una presión competitiva efectiva en el corto plazo.

Una vez determinados los productos a analizar, se examina la segunda dimensión, que corresponde al *mercado geográfico*, la cual involucra una investigación de la ubicación espacial de los productos y oferentes en el mercado, incluyendo a todos los que los consumidores podrían considerar como sustitutos y adquirirlos ante incrementos en el precio sobre los niveles de competencia; en consecuencia, según la Superintendencia de Competencia (2006), esta dimensión establece un límite geográfico sobre el cual se ejecutan las posibilidades de sustitución desde la demanda y oferta.

A la vez, las presiones competitivas también involucran una *dimensión temporal*, la cual, según Núñez (2018) permite identificar los factores determinantes en la evolución del mercado a corto y

---

<sup>129</sup> Esta sección se ha elaborado principalmente con base en un análisis de la información bibliográfica y estadística obtenida por medio de requerimientos de información y entrevistas realizadas a agentes económicos desarrolladores, constructores, e inmobiliarios de vivienda urbana en El Salvador.

<sup>130</sup> Según la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia (2009).

<sup>131</sup> Factores que equivalen a la determinación de los niveles de utilidad del demandante.

mediano plazo, por medio de la delimitación de un intervalo de tiempo en el que se analiza el comportamiento de los agentes económicos oferentes y demandantes de un producto en un territorio geográfico.

## **B. Mercado relevante de producto**

En términos de vivienda urbana es posible identificar los siguientes submercados: *vivienda nueva y usada* (por su temporalidad de construcción y traspaso de derechos de propiedad), *vivienda de mercado y de interés social* (por el nivel de ingreso del segmento de mercado) y *vivienda horizontal y vertical* (por tipo de construcción). A continuación, se analiza la sustituibilidad de estos submercados, desde la perspectiva de la oferta y demanda, incorporando una delimitación y diferenciación entre los agentes económicos desarrolladores y constructores involucrados en la construcción de vivienda.

### **1. Análisis de sustituibilidad de la demanda y oferta <sup>132</sup>**

#### **a. Análisis de sustituibilidad entre desarrolladores y constructores de proyectos de vivienda**

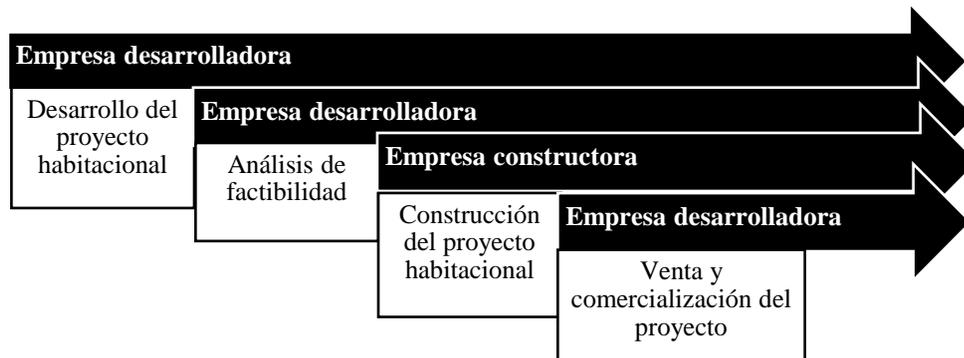
De acuerdo con Hnos. Andújar y Navarro (2020), un desarrollador inmobiliario es un agente económico distinto a un constructor debido a que realizan funciones diferentes dentro de la cadena de valor de la construcción de vivienda (ver esquema 3). Los autores indican que, generalmente, las empresas desarrolladoras son las que poseen los terrenos para llevar a cabo un proyecto urbanístico, para lo cual, establecen relaciones de subcontratación con empresas constructoras, dada su capacidad técnica en la ejecución de este tipo de obras.

---

<sup>132</sup> En el análisis de agentes constructores de vivienda urbana se identifican sociedades que en el periodo de 2010 – 2019, llevaron a cabo proyectos de construcción individual, los cuales son excluidos del estudio debido a que sus características, precio, costos y perfil de los demandantes finales de las viviendas individuales difieren sustancialmente respecto a los proyectos habitacionales. Además, las relaciones contractuales en ese mercado se realizan directamente entre el demandante final y el constructor, no participan los desarrolladores de vivienda. Por esos motivos, su análisis correspondería a un mercado relevante distinto, potencialmente atomizado, ya que el registro de empresas del Ministerio de Economía identifica a 679 agentes económicos dedicados a la construcción, reformas y reparación de edificios y viviendas.

La sustituibilidad de la oferta en términos de la tipología de proyectos de construcción se vincula con las capacidades técnicas y financieras para el desarrollo efectivo y rentable de la incursión de un agente económico como oferente en un mercado o segmento no explotado. Para la valoración de esta sustituibilidad, se considera el flujo de ingresos esperado de la inversión, periodo de recuperación, estructura de costos, evaluación de la oferta y demanda; así como los niveles de riesgo financiero y operacional vinculados con el proyecto habitacional.

**Esquema 3. Etapas en la ejecución de un proyecto habitacional y la participación de empresas desarrolladoras y constructoras de vivienda urbana**



Fuente: elaboración propia.

En este sentido, es posible identificar como agentes económicos diferentes a las empresas desarrolladoras y constructoras según sus principales rubros de actividad. Un agente desarrollador (o promotor inmobiliario) se dedica al desarrollo de urbanizaciones, arrendamiento y pignoración de bienes inmuebles. Mientras que una empresa constructora tiene las funciones de consultoría en la construcción y actividades complementarias, tales como obra civil, trabajo en obra mecánica, suministro de personal, gestión y ejecución de proyectos.

Si bien, la separación fáctica entre ambos tipos de oferentes es perceptible, una empresa desarrolladora puede llevar a cabo la etapa de construcción de un proyecto de vivienda, sin embargo, es una figura poco utilizada y por lo general, solo la efectúan los agentes económicos que tienen una larga trayectoria en el desarrollo de vivienda y que cuentan con la suficiente capacidad instalada.

Empero, aunque el desarrollador inmobiliario ejecute un proyecto de construcción por sí mismo, siempre subcontrata a empresas constructoras para algunos tipos de obras especializadas, tales como: diseño y construcción de sistemas hidrosanitarios, sistema eléctrico, techos, instalación de cielos falsos, instalación de pisos, etc.; lo que permite una mayor eficiencia en el proceso productivo y el aseguramiento de estándares de calidad debido a sus altos niveles de especialización en diversos tipos de obras y la capacidad técnica sobre el manejo de costos y control de riesgos inherentes en algunas etapas de la construcción.<sup>133</sup>

<sup>133</sup> Para el caso de la edificación en altura es aún más frecuente este tipo de subcontratación debido a que son necesarios sistemas de modelado de losa-vigas, sistemas de moldeado para paredes, elevadores de carga y de personal de construcción, sistemas de bombeo de concreto, equipos para soldadura pesada y otros equipos menores; las cuales son competencias especializadas de empresas constructoras.

En la construcción de vivienda, el papel principal de las empresas constructoras es la ejecución del proyecto habitacional, debido a que existen pocas empresas desarrolladoras con la capacidad de ejecutar sus propios proyectos.

Es así que los desarrolladores son demandantes de los constructores y participan en todas las etapas del proyecto, desde su planificación hasta su comercialización o venta, mientras los constructores son oferentes de uno o diversos servicios especializados, participando en un mercado más estrecho de la cadena de valor de la construcción de vivienda y distinto al del desarrollador. Por tanto, ambos tipos de agentes económicos no prestan un producto o servicio sustituto.

#### **b. Sustituibilidad entre la vivienda de interés social y vivienda de mercado**

##### Sustituibilidad de la demanda

De acuerdo con FUNDASAL (2012), la vivienda de interés social es aquella dedicada a familias con ingresos equivalentes o menores a cuatro salarios mínimos.<sup>134</sup> Además, es considerada como una solución habitacional que brinda espacios físicos para satisfacer las necesidades de alojamiento con calidad de vida para las familias, bajo un diseño constructivo y arquitectónico que cumpla con criterios de funcionalidad, seguridad y salubridad.

Estas viviendas están orientadas a los segmentos de población vulnerable que requieren acceso a una vivienda adecuada con la protección del Estado, cuyo precio sea inferior a los \$38,900;<sup>135</sup> y que tradicionalmente, se ha provisto por medio de mecanismos vinculados con proyectos de construcción de ayuda mutua; no obstante, para 2010 – 2014 se identifica la existencia de oferta de vivienda de interés social desarrollada por agentes económicos privados. A pesar de ello, para aplicar diferenciaciones conceptuales en el presente estudio, se denomina vivienda de interés social a las unidades habitacionales cuyo precio no supera los US\$38,900;<sup>136</sup> por lo que, toda vivienda que supere dicho umbral se considera como vivienda de mercado.

Con la consideración anterior, se identifica una diferenciación en las características inmobiliarias y de demanda entre ambos tipos de vivienda, las cuales se resumen en la siguiente tabla.

---

<sup>134</sup> Para los proyectos de mercado identificados cuyo valor no supera los US\$38,900, existen algunas excepciones.

<sup>135</sup> Reglamento Técnico Salvadoreño (2014). Diario Oficial, Tomo N° 402

<sup>136</sup> Sea provista por agentes privados u otros mecanismos como proyectos de ayuda mutua.

**Tabla 11. Características de las viviendas de mercado y de interés social <sup>137</sup>**

<b>Características</b>	<b>Vivienda de mercado</b>	<b>Vivienda de interés social</b>
<b>Área de construcción por unidad habitacional en metros cuadrados (promedio)</b>	228.71	47.49
<b>Cantidad de vehículos por espacio de parqueo (por vivienda)</b>	2 vehículos	1 vehículo
<b>Amenidades</b>	Piscina, gimnasio, juegos infantiles, parques, cerco perimetral y casa club	Canchas de basquetbol y parques
<b>Niveles de construcción</b>	2 niveles <sup>138</sup>	1 nivel
<b>Precio promedio de mercado</b>	US\$184,094.46	US\$19,930.67
<b>Principales municipios de ubicación</b>	Municipios del AMSS	Municipios del AMSS y circundantes <sup>139</sup>

Fuente: elaboración propia con base en información de agentes desarrolladores de vivienda urbana.

Para el caso de la vivienda de mercado se identifica una configuración de la demanda equivalente a un 92.8% por residentes nacionales y un 7.2% de residentes en el extranjero. <sup>140</sup> Asimismo, debido a sus características físicas, precio y ubicación, este tipo de proyectos habitacionales son adquiridos en un 81% por familias con ingresos mensuales que superan los US\$1,500, lo que implica una demanda con nivel socioeconómico medio-alto y alto. <sup>141</sup> En contraste, las viviendas de interés social son adquiridas por familias con un nivel socioeconómico bajo, con ingresos mensuales de alrededor de US\$580; además, en los demandantes no se identifica la participación de residentes extranjeros.

Por consiguiente, debido a elementos relacionados con las características del producto habitacional, ubicación y nivel socioeconómico, no es posible evidenciar sustituibilidad de parte de la demanda final entre las viviendas de interés social y viviendas de mercado, a razón de ser productos inmobiliarios diferenciados y destinados para segmentos de mercado diferentes. Esta relación de sustituibilidad es *ídem* a la proveniente de la demanda de inversión, <sup>142</sup> la cual adquiere principalmente

<sup>137</sup> Entre 2010 – 2019 la oferta acumulada de viviendas de interés social fue de 8,366 unidades, mientras que las viviendas de mercado 5,524, lo que muestra limitación de la oferta de mercado para los estratos socioeconómicos con menor nivel de ingreso.

<sup>138</sup> Según información recabada en entrevistas con agentes inmobiliarios se constató que la construcción de vivienda en los últimos años se ha enfocado en viviendas adosadas de dos niveles, con excepción de los apartamentos en proyectos verticales.

<sup>139</sup> Específicamente en los municipios de Lourdes, Tonacatepeque, San Martín, Apopa, San Sebastián Salitrillo, Nejapa y Quezaltepeque.

<sup>140</sup> Esta demanda es realizada principalmente por salvadoreños residentes en el exterior.

<sup>141</sup> De acuerdo con AMAI (2005), los hogares con ingresos equivalentes a US\$1730 – US\$4,199 son clasificados como hogares con ingreso medio – alto, mientras que los hogares de mayor nivel socioeconómico poseen un ingreso mensual de US\$4,200 en adelante.

<sup>142</sup> En promedio, el 86.2% de demanda de inversión adquieren viviendas de mercado y el 13.8% viviendas de interés social.

viviendas de mercado cuyo valor final y precio de alquiler tenga potencial de incrementarse en el mediano y largo plazo.<sup>143</sup>

Se reitera entonces, que el estudio se centrará en estudiar los mercados relevantes de vivienda de mercado.

### Sustituibilidad de la oferta

Las viviendas de mercado y de interés social son diferenciables en términos de características físicas, tamaño en metros cuadrados y acabados. Sincrónicamente, dicha diferenciación es identificable a nivel financiero y operativo en las empresas desarrolladoras de vivienda como resultado de la ejecución de sus proyectos habitacionales.

Los proyectos de interés social presentan una rentabilidad aproximada de 16.8%,<sup>144</sup> mientras que los de vivienda de mercado se sitúan en un nivel promedio de 24.1%. Además, ambos tipos de proyectos presentan una diferencia sustancial de áreas de requerimientos de suelo urbano necesario para la edificación. A la vez, los proyectos de interés social poseen una extensión territorial promedio de 144,821.02 metros cuadrados, con unidades habitacionales de un tamaño de 47.5 metros cuadrados; mientras que los de mercado ofertan viviendas de 282.7 metros cuadrados, y presentan una extensión promedio de sus proyectos que es mucho menor, equivalente a de 29,455 metros cuadrados.

Lo anterior se debe principalmente a que la rentabilización de un proyecto de vivienda de interés social supone la construcción de una cantidad considerable de viviendas, se identifica la construcción promedio de 975 viviendas por proyecto, contrario a las 132 en los proyectos de mercado (2010 – 2019), lo que implica para las primeras la obtención de una parcela de tierra de mayor tamaño para asegurar su viabilidad.

Asimismo, el costo de financiamiento bancario para los proyectos de interés social es un 89% superior respecto a los proyectos de vivienda de mercado, y presenta un periodo de pago inferior (2.7 años) en comparación con los proyectos de vivienda de mercado (2.9 años).<sup>145</sup>

En consecuencia, es posible establecer cierta rigidez en términos de la sustituibilidad de la oferta entre ambos tipos de proyectos a razón de los niveles de rentabilidad, costo y tamaño del suelo urbanizable requerido, y condiciones de financiamiento; factores que incentivan a un enfoque de producción

---

<sup>143</sup> Información obtenida por medio de requerimientos de información a agentes desarrolladores de vivienda.

<sup>144</sup> Los valores de rentabilidad se estiman como una relación entre la utilidad neta y el nivel de ingresos obtenidos de los proyectos de construcción.

<sup>145</sup> Información recabada en requerimientos de información proporcionados por instituciones financieras (nueve bancos comerciales y una institución adicional de crédito).

orientado hacia el desarrollo de viviendas de mercado, que en los últimos años se ha reflejado en un detrimento de los proyectos de viviendas de interés social.<sup>146</sup>

Adicionalmente, para el periodo de 2010 – 2019 únicamente se identifican 4 agentes desarrolladores de vivienda de interés social, de los cuales, uno de ellos también desarrolla proyectos habitacionales para segmento de mercado con ingreso medio alto; en contraste, se distinguen 17 desarrolladores de vivienda de mercado.

Los argumentos anteriores justifican la limitada o mínima sustituibilidad existente entre los agentes económicos que se dedican a proyectos de interés social para incursionar en proyectos de vivienda de mercado, no siendo a la inversa una situación necesariamente similar.

A partir de estas evidencias, se analizará la sustituibilidad de la oferta en relación con los submercados de vivienda de mercado.

### **c. Sustituibilidad entre la vivienda nueva y usada**

#### *Sustituibilidad de la demanda*

Entre los años 2010 al 2019 se han desarrollado una serie de proyectos de vivienda nueva con precios que rondan entre los US\$40,000 - US\$431,000 por unidad habitacional, y varían según zona geográfica, estilo y acabados de construcción, y amenidades. El stock de estas viviendas es relativamente menor en comparación al total de viviendas usadas que se comercializan en el mercado inmobiliario, parte de lo cual se refleja en el comportamiento del crédito para vivienda concedido por el sistema bancario, que otorgó 16,033 créditos para vivienda usada y 8,698 créditos vivienda nueva entre 2010 - 2019.<sup>147</sup>

De acuerdo con Santarita (2012), el principal determinante del precio de una vivienda usada es la ubicación, factor que en algunos casos puede sopesar el costo por desgaste del inmueble, generando que en ciertas zonas geográficas los precios de vivienda usada sean iguales, o incluso mayores a los de una vivienda nueva. El precio promedio de viviendas usadas en el AMSS es de US\$213,789.60;<sup>148</sup> lo que refleja un diferencial promedio de precios de 13.9% superior respecto a la vivienda nueva en esta misma zona geográfica, divergencia que funciona como un elemento de compensación en términos de los niveles de utilidad de los demandantes.

A su vez, las características estructurales discrepan entre ambos tipos de unidades habitacionales. Generalmente las viviendas nuevas poseen acabados modernos, menores costos de mantenimiento,

---

<sup>146</sup> Entre 2010 – 2019 se identifican 9 proyectos de vivienda de interés social y 57 proyectos de vivienda de mercado; siendo el 2012 el último año en el que se identifican desarrollos habitacionales de interés social.

<sup>147</sup> Información obtenida por medio de requerimientos de información a instituciones financieras (nueve bancos comerciales y una institución adicional de crédito).

<sup>148</sup> Información recabada por medio de portales inmobiliarios correspondiente al año 2020.

<sup>149</sup> garantías, <sup>150</sup> equipamientos individuales <sup>151</sup> y sociales (amenidades) que incrementan la utilidad del consumidor final y difícilmente se encuentran en la mayoría de los proyectos habitacionales de viviendas usadas. En estos y acorde con la edad del inmueble, puede existir la necesidad de remodelación debido a problemas estructurales.

Por lo tanto, en términos generales, para el consumidor final, la vivienda usada podría considerarse que no es un sustituto de la vivienda nueva, dada la diferencia de precios por unidad habitacional, características, acabados y amenidades de los proyectos de vivienda desarrollados en los últimos años.

Para el caso de los inversionistas, la vivienda usada tampoco es referenciada como sustituta de la vivienda nueva, ya que las características de esta última le generan un mayor margen de valorización en la oferta del mercado, así como garantías de parte de la empresa desarrolladora ante daños estructurales, lo que puede proveerle mayores niveles de rentabilidad en el mercado inmobiliario al momento de explotar el activo.

#### Sustituibilidad de la oferta

Las viviendas usadas se intercambian en el mercado inmobiliario, el cual pertenece al eslabón de comercialización de la cadena de valor del mercado de vivienda. Este tipo de inmueble, generalmente, se negocia entre personas naturales a través de agentes inmobiliarios o denominados agentes de bienes raíces, <sup>152</sup> a diferencia de las viviendas nuevas, las cuales se trasladan de la titularidad de la empresa desarrolladora directamente hacia una persona natural o jurídica, sin intermediación de terceros.

En El Salvador existen pocas desarrolladoras de vivienda que se encuentran integradas verticalmente en toda la cadena de valor de la construcción, no obstante, están integradas en algunas actividades tales como la comercialización. Esta labor por lo regular la efectúan por medio de departamentos de venta especializados que enfocan sus estrategias de mercadeo dirigidas al segmento de demandantes o consumidores tipo de cada proyecto habitacional. Por lo anterior, las desarrolladoras tienen una mínima relación comercial con intermediarios inmobiliarios, <sup>153</sup> de ser el caso, establecen relaciones por medio de acuerdos de subcontratación.

---

<sup>149</sup> Según Santarita (2012) el costo de mantenimiento de una vivienda nueva es menor al de una vivienda usada, especialmente, durante los primeros 10 años de vida.

<sup>150</sup> Garantía de hipoteca abierta, garantía de pantry, garantía de closet, garantía de construcción, garantía de estructura (por 2 años), garantía de acabados (por 1 año), fianza bancaria, fianza de anticipo, fianza de buena obra, póliza de seguros colectiva y póliza contra daños.

<sup>151</sup> Tales como: muebles con acabados elegantes y luminaria.

<sup>152</sup> También de empresas inmobiliarias a personas naturales.

<sup>153</sup> Según información proporcionada en entrevistas con agentes inmobiliarios, generalmente las empresas desarrolladoras efectúan contratos para la comercialización de proyectos habitacionales en casos de existir viviendas nuevas en inventario que no logran venderse dentro de los tiempos proyectados, de lo contrario, las labores de ventas lo ejecutan las propias empresas desarrolladoras.

En consecuencia, los agentes desarrolladores se integran de forma natural o con relativa facilidad hacia el mercado inmobiliario, debido a las capacidades técnicas de los departamentos de ventas y mercadeo; sin embargo, las empresas inmobiliarias es difícil que puedan incursionar en el mercado de las desarrolladoras, en una especie de integración hacia atrás, a razón de que su actividad principal gira alrededor de la comercialización de inmuebles y prestación de servicios de asesoría inmobiliaria, sobre todo para clientes de viviendas usadas.

Por tanto, el desarrollo y construcción de un proyecto habitacional se encuentra fuera del desenvolvimiento de las facultades técnicas de los agentes inmobiliarios, incluyendo el *expertise* necesario en la subcontratación y cumplimiento de las disposiciones propias de la producción habitacional.

Ante tales razonamientos analíticos, es plausible afirmar que la sustituibilidad de los oferentes de vivienda nueva y usada es poco factible, debido a que los desarrolladores de vivienda son agentes económicos cuya oferta difiere respecto a los agentes inmobiliarios, además de que participan en distintos eslabones de la cadena de valor de construcción de vivienda.

#### **d. Sustituibilidad entre la vivienda vertical y horizontal**

##### *Sustituibilidad de la demanda*

La oferta de vivienda se ha centrado en la construcción de viviendas unifamiliares adosadas <sup>154</sup> en zonas urbanas. Esta tendencia se ha reconfigurado debido al desarrollo de una serie de proyectos de vivienda plurifamiliar en los últimos años, que ha configurado una nueva estructuración del urbanismo a nivel de las grandes ciudades del país pertenecientes al AMSS y municipios aledaños, cuyo auge se identifica aproximadamente desde el 2012.

Para el 2020 se identifican 26 edificios de apartamentos construidos a nivel nacional y 10 en proceso de construcción, lo que equivale a un total de 1,914 unidades habitacionales en altura. Los principales desarrollos de este tipo de vivienda se han llevado a cabo en los municipios de Antigua Cuscatlán, San Salvador, Santa Tecla, Nuevo Cuscatlán, San Luis la Herradura y Zaragoza. <sup>155</sup>

Los edificios de apartamentos se presentan como un producto inmobiliario con un tamaño promedio de 184.2 metros cuadrados, factor que, en conjunto con su adecuación, puede implicar un menor costo de mantenimiento del inmueble en comparación con las viviendas horizontales, a pesar de acceder a una mayor cantidad de amenidades tales como piscina, gimnasio y espacios de esparcimiento modernos.

---

<sup>154</sup> Una vivienda adosada es aquella que se construye al lado de otras viviendas con un mismo diseño o similar.

<sup>155</sup> Información obtenida de requerimientos de información proporcionada por agentes desarrolladores de vivienda.

Por su parte, las viviendas unifamiliares adosadas tienen en promedio un 24.15% de mayor tamaño de metros cuadrados por unidad habitacional,<sup>156</sup> disponen de parqueos individuales, jardines privados y perímetro de seguridad; lo que representa cierta comodidad para los habitantes. En ese tipo de vivienda se identifica una menor concentración geográfica, pues del total de viviendas construidas entre 2010 – 2019, el 52.4% se desarrolló entre los municipios de Antigua Cuscatlán, San Salvador, Santa Tecla y Nuevo Cuscatlán; además de desarrollos en los municipios de Zaragoza (3.5%), Colón (20.5%), Ilopango (2.1%), San José Villanueva (9.3%), y Santo Tomás (12.2%).

Por otra parte, el precio promedio de una vivienda en altura es de US\$176,966.89; mientras que el correspondiente de una vivienda individual horizontal es de US\$194,047.69 (2010- 2019), relación que puede variar dependiendo de la zona geográfica donde se ubiquen.<sup>157</sup>

Sin embargo, a consideración de las características, ubicación, funcionalidad y diferencial de precios de la vivienda en altura no sustancial en contraste con la horizontal, se identifica que ambos tipos de vivienda son sustitutos entre sí, ya que no hay evidencia que los consumidores prefieran un tipo de vivienda sobre el otro, tanto para demanda final, como para demanda de inversión.

#### Sustituibilidad de la oferta

En lo que respecta a las capacidades técnicas para el desarrollo de proyectos, existen condiciones similares entre los desarrolladores de un proyecto de vivienda horizontal y uno de altura (vertical). La principal diferencia entre ambos tipos de construcción recae sobre la ejecución, diseño y obras preliminares en el terreno urbanizable, proceso que compete a las constructoras.

Además, se estima un nivel de rentabilidad de 21.2% para los proyectos verticales con un valor del suelo que representa en promedio el 9.8% sobre la estructura de costos, mientras que, en los proyectos horizontales, la rentabilidad es de 24.3% y un impacto del suelo sobre los costos mayor, alcanzando un 13%;<sup>158</sup> volviendo un tanto más atractivos a los incentivos para el desarrollo de proyectos verticales en términos de rentabilidad<sup>159</sup> y costos,<sup>160</sup> especialmente si se logra un aprovechamiento

---

<sup>156</sup> Se identifica que el tamaño promedio de una vivienda individual (adosada) es de 228.71 metros cuadrados.

<sup>157</sup> Debido a que los edificios de apartamentos en zonas exclusivas del AMSS abarcan precios entre los US\$123,500 – US\$334,539.

<sup>158</sup> Según información recopilada con agentes desarrolladores de vivienda, se identifica que, en el caso de la construcción de vivienda vertical en el AMSS, generalmente se adquieren inmuebles (edificaciones) en lugares estratégicos de la ciudad, los cuales se demuelen para la construcción de torres de apartamentos.

<sup>159</sup> Ya que no difiere de manera significativa con los niveles de rentabilidad de los proyectos horizontales.

<sup>160</sup> Especialmente considerando el impacto del costo del suelo urbanizable y la relativa escasez de este en las zonas céntricas del AMSS, lo que ha conllevado a que muchos desarrollos verticales se hayan construido sobre suelos permeabilizados (viviendas previamente edificadas).

de la escalabilidad de la construcción vertical en términos del desarrollo de una mayor cantidad de unidades habitacionales por unidad de suelo urbano. <sup>161</sup>

El análisis previo advierte la existencia de sustituibilidad de la oferta en términos de proyectos horizontales y verticales debido a las condiciones técnico-financieras identificadas, en conjunto con la corroboración de que el 52.2% de agentes económicos desarrolla ambos tipos de vivienda, a raíz de la relativa similitud entre tales capacidades técnicas y modalidades de comercialización disponibles en el mercado para ambos tipos de proyectos.

Es así como, el mercado relevante del producto está conformado por proyectos habitacionales horizontales y verticales de vivienda nueva.

### **C. Mercado relevante geográfico**

Los desarrollos de vivienda se realizan en todo el territorio nacional, sin embargo, en los últimos años, esta actividad ha tenido mayor dinamismo en el AMSS y algunos municipios circundantes, tanto para vivienda horizontal como vertical.

Entre 2010 - 2019, el 85.7% de proyectos de vivienda fueron desarrollados en el AMSS y municipios cercanos, <sup>162</sup> con especial concentración en San Salvador, Santa Tecla y Antigua Cuscatlán, municipios que son considerados principalmente para habitarse de familias de nivel de ingreso alto y medio-alto; siendo, además, el área geográfica con mayor volumen de construcción de vivienda a nivel nacional; en comparación con un 14.3% de participación de los desarrollos de vivienda en municipios al interior del país. <sup>163</sup>

En este sentido, es posible establecer una división geográfica para identificar proyectos de vivienda con diferentes características y segmentos de mercado, ya que la mayoría de los desarrollados en el AMSS constituyen proyectos de mercado; <sup>164</sup> inclusive, para 2020, se encuentran en etapa de construcción 14 proyectos habitacionales, cuyos precios rondan entre los US\$120,000 - US\$328,205. Mientras que, en los municipios de Chalchuapa, Quezaltepeque, San Juan Opico, San Miguel, San

---

<sup>161</sup> Información obtenida por medio de requerimientos de información dirigidos a agentes económicos desarrolladores de vivienda.

<sup>162</sup> Zaragoza, Colón, San José Villanueva, Santo Tomás Quezaltepeque y San Juan Opico. En estos municipios se construyeron 13 proyectos habitacionales. De ellos, 1 localizado en San Juan Opico, 1 en Quezaltepeque y 2 en Colón, son de viviendas de interés social. Información obtenida de requerimientos de información proporcionada por agentes económicos desarrolladores de vivienda.

<sup>163</sup> San Miguel, San Sebastián Salitrillo, Santa Ana, San Antonio del Monte, San Luis la Herradura y Chalchuapa. En estos municipios se construyeron 9 proyectos habitacionales. Ibid.

<sup>164</sup> A excepción de los proyectos desarrollados en Apopa, Nejapa, San Martín y Tonacatepeque, municipios que forman parte del AMSS, sin embargo, se excluyen debido a que el desarrollo habitacional se centra en viviendas de interés social y no se ha encontrado evidencia de desarrollos de vivienda de mercado en el corto plazo.

Sebastián Salitrillo, Santa Ana, San Antonio del Monte y Colón <sup>165</sup> se construyen principalmente viviendas de interés social.

El AMSS no solo destaca por ser un área geográfica relevante en términos de la cantidad de proyectos desarrollados, sino que también por las reservas de suelo, debido a que el 73.7% de reservas con vocación habitacional se encuentran en el AMSS y los municipios de San José Villanueva, San Juan Opico y Santo Tomás. Lo anterior podría ser un indicativo de futuros desarrollos de vivienda en la zona geográfica en cuestión.

Por lo tanto, el mercado geográfico a estudiar es el referido al AMSS y los municipios aledaños de Colón, San José Villanueva, Zaragoza y Santo Tomás.

#### **D. Mercado relevante temporal**

La dinámica del mercado de construcción de vivienda urbana tiene niveles de rotación de inventarios inferiores a otras actividades económicas que producen y venden bienes finales. Generalmente, la etapa de ejecución de un proyecto de construcción tiene una duración de 1 - 2 años, y una periodicidad de ventas que puede tardar entre 1 - 5 años.

Tal característica es muy particular de este mercado, que condiciona los análisis de competencia posteriores, que tendrían que delimitarse a un horizonte temporal que abarque más de un año, en contraste al período tradicionalmente aplicable en mercados con un nivel de rotación constante en su producción y consumo, y con mínimos inventarios al final de un año.

Debido a esta temporalidad de los proyectos de construcción, se generan dinámicas en las cuales los agentes desarrolladores de vivienda urbana participan en el mercado de forma intermitente en un lapso de 10 años, considerando el período 2010 - 2014. Tal situación delimita en esta evaluación una división de la estructura de los mercados en dos periodos, al observarse notables diferencias en su evolución. Para 2010 – 2014 participaron 9 agentes económicos en el mercado de forma activa, los cuales desarrollaron 23 proyectos de construcción. En contraste, para el periodo de 2015 – 2019 se identificaron 34 proyectos desarrollados por 14 oferentes, 8 de ellos no participaron en el P1. <sup>166</sup>

A la vez, en el primer periodo referido se identificaron los últimos proyectos de vivienda de interés social, dejando de tener participación en la oferta total de viviendas a nivel nacional a partir del segundo periodo, lo que puede indicar la tendencia creciente de la oferta en priorizar en proyectos habitacionales de mercado.

---

<sup>165</sup> En este municipio se desarrollaron 4 proyectos de vivienda, de los cuales, 2 son de interés social.

<sup>166</sup> Pueden ser nuevos entrantes o empresas que ya pertenecían al mercado previo al año 2010 y reactivaron su operación en el desarrollo de vivienda.

En este sentido, es menester analizar el mercado de construcción de vivienda en dos periodos (2010 – 2014 / 2015 – 2019), lo que constituye la dimensión temporal del mercado relevante, a fin de analizar sus características estructurales y tendencias de mediano y largo plazo.

Para finalizar este epígrafe, se retoman los principales elementos considerados en el análisis de sustituibilidad de la demanda y oferta, por medio de los cuales se identifica la sustituibilidad entre la vivienda de tipo horizontal y vertical, por no presentar sustanciales diferencias tanto para la demanda como para los oferentes.

A la vez, se considera que no existe sustituibilidad entre la vivienda de interés social y de mercado, a razón de las características estructurales de ambos tipos de inmueble, así como al perfil socioeconómico de los demandantes finales; sustituibilidad ídem a la identificada en el caso de la vivienda nueva y usada, debido a factores vinculados con los niveles de utilidad de los demandantes, y a la no participación de los agentes desarrolladores en la comercialización de vivienda usada, la cual corresponde al mercado inmobiliario.

Por lo tanto, y considerando lo expuesto en términos geográficos y temporales, en este estudio, se considera como mercado relevante de análisis a los proyectos de vivienda de mercado nueva, horizontales y verticales ubicados en el AMSS y municipios circundantes para el periodo de 2010 – 2014 y 2015 – 2019.<sup>167</sup>

#### **E. Determinación de mercados relevantes**

La exclusión de los proyectos de vivienda de interés social en el mercado relevante del producto conlleva a la configuración de un mercado de vivienda con rango de precios situado aproximadamente entre los US\$40,000 - US\$431,000 y presenta un nivel de dispersión de precios sobre la media de 51.1%,<sup>168</sup> valor indicativo de la heterogeneidad de precios en el mercado. Debido a lo anterior, surge la necesidad de segmentar el mercado relevante del producto para identificar las características de proyectos de vivienda de mercado destinados a consumidores con características homogéneas, y, por tanto, aquellos que se consideren sustitutos entre sí.

Con dicha finalidad, se aplicó el método estadístico de conglomerados jerárquicos de enlace simple y con distancia euclidiana,<sup>169</sup> aplicable al precio por vivienda según proyecto habitacional. Esta

---

<sup>167</sup> Es importante acotar que la definición del mercado relevante responde a las especificaciones técnicas del presente estudio, por lo que no necesariamente corresponde a los mercados relevante que podrían definirse en otras actuaciones de la Superintendencia de Competencia.

<sup>168</sup> El análisis de dispersión implica el cociente de la desviación típica respecto al valor absoluto de la media de la serie de datos analizados. (López, s.f.).

<sup>169</sup> Este método se basa en la distancia mínima entre casos; los primeros dos objetos que se agrupan serán aquéllos que tengan la distancia menor entre sí, luego que la distancia más corta se identifica, la siguiente puede ser entre un tercer objeto que se agrupe con los dos primeros o entre un tercero y cuarto objeto y así se forme un nuevo conglomerado. La distancia

metodología (Meneses, s.f.) mide la diferencia o semejanza entre observaciones para identificar los casos con mayor similitud entre sí, pero diferentes del resto de los grupos; por lo que es aplicable en la segmentación de mercados por medio de la agrupación basada en la semejanza de las preferencias del consumidor tomando en cuenta sus principales variables, permitiendo la identificación de grupos de demandantes (conglomerado o *clúster*) y su comportamiento.

Posterior a la ejecución del modelo se elabora un perfil de los conglomerados basado en las características de los demandantes en cada agrupamiento, el cual se presenta en la siguiente tabla:

**Tabla 12. Clasificación de proyectos según conglomerado, rango de precios y agentes económicos participantes**

<b>Conglomerado</b>	<b>Rango de precios de vivienda</b>	<b>Agentes económicos participantes</b>	<b>Nombre del proyecto habitacional</b>
1	US\$40,000 – US\$146,618	Inversiones Roble	(1) Torre Los Almendros, (2) Condominio Miramar. Etapa 5, (3) Condominio Miramar. Etapa 6, (4) Miraflores, (5) Miramar, (6) Paseo del Prado, (7) Sierra Verde, (8) Villa Galicia, (9) Arboledas.
		Inmuebles, S.A. de C.V.,	(1) Condominio El Mirador, (2) Condominio Palo Alto, (3) Condominio Torre Masferrer, (4) Proyecto Luceiro II, (5) Condominio Vistas Masferrer.
		ITAT, S.A. de C.V.	(1) Vistas de San Francisco.
		T.P. S.A. de C.V.	(1) Residencial Villa Verona.
		D&D, S.A. de C.V.	(1) Condominio Vertical Azur, (2) Condominio Vertical Terrazo, (3) Condominio Vistas de Palo Alto, (4) Cumbres de Palo Alto.
		Inversiones Bolívar, S.A. de C.V.	(1) Avitat Fit, (2) Avitat One, (3) Casas de Árbol de Bálsamo, (4) Casas de Árbol de Fuego,
		CONICA, S.A. de C.V.	(1) Condominio Barcelona.
		Desarrollos Veranda, S.A. de C.V.	(1) Residencial Villa Veranda.
		SAD, S.A. de C.V.	(1) Condominio Vertical Vía Aurora.
		INURBA, S.A. de C.V.	(1) Bosques de Lourdes.
2	US\$162,832 – US\$243,725	Dueñas Hermanos Limitada	(1) Portal Tierras Altas, (2) Puerta Gran Canaria.
		INMUEBLES, S.A. de C.V.	(1) Condominio Luceiro.
		ITAT, S.A. de C.V.	(1) Cielos de la Escalón.
		T.P., S.A. de C.V.	(1) Altos del Bosque I, (2) Altos del Bosque II (3) Condado Santa Elena, (4) Residencial Villa Verde.
		ALGASA, S.A. de C.V.	(1) Casas Pegazo, (2) Florida Sky.
		Inversiones Bolívar, S.A. de C.V.	(1) Condado Santa Rosa.
		Inversiones Roble	(1) La Hacienda.
		Alpha Inmobiliaria, S.A. de C.V.	(1) Alta 510.
		Desarrollos Veranda, S.A. de C.V.	(1) Residencial Puerta Real.

euclidiana corresponde a la raíz cuadrada de la suma de las diferencias al cuadrado entre los valores de dos casos para cada variable (Meneses, s.f.).

Conglomerado	Rango de precios de vivienda	Agentes económicos participantes	Nombre del proyecto habitacional
		GALMACO, S.A. de C.V.	(1) Nuva 112, (2) Proyecto Capitello, (3) Proyecto Constella.
3	US\$258,850 – US\$334,539	Grupo Rivera, S.A. de C.V.	(1) 123 drive.
		Inversiones Bolívar, S.A. de C.V.	(1) Alisios 115, (2) Casa 5.
		Inversiones Roble	(1) Altos de la Escalón.
		Dueñas Hermanos Limitada	(1) Portal del Casco Sur, (2) Portal la Ribera, (3) Puerta los Faros.
		T.P. S.A. de C.V.	(1) Residencial Vista Real.
		Grupo Arquero S.A. de C.V.	(1) Terra Alta.
4	US\$385,466 – US\$431,281	Dueñas Hermanos Limitada.	(1) Portal del Casco Norte, (2) Puerta La Castellana, (3) Puerta La Palma.

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por agentes económicos desarrolladores y constructores.

A partir del diferencial de precios de los proyectos de vivienda, se realiza la clasificación socioeconómica de la demanda según segmento de mercado, cuyo detalle se encuentra en la tabla 13:

**Tabla 13. Caracterización socioeconómica de demandantes según nivel de ingreso y conglomerado**

Conglomerado	Caracterización socioeconómica del consumidor según nivel de ingreso	Nivel de ingreso mensual (aproximado)
1	Nivel de ingreso medio – bajo	US\$330 – US\$570
2	Nivel de ingreso medio	US\$570 – US\$1,730
3	Nivel de ingreso medio – alto	US\$1,730 – US\$4,200
4	Nivel de ingreso alto	Superior a US\$4,200

Fuente: elaboración propia con base en medición del nivel de ingreso de AMAI (2005).

Así, con base en los criterios de sustitución previamente analizados, los mercados relevantes identificados para el estudio incorporan las viviendas de mercado nuevas de construcción horizontal y vertical que forman parte de proyectos habitacionales desarrollados en el AMSS y los municipios circundantes de San José Villanueva, Colón, Zaragoza y Santo Tomás. Dados los segmentos de mercado en la demanda de los proyectos habitacionales se determinan mercados relevantes diferenciados, cuyas especificaciones se resumen en la siguiente tabla:

**Tabla 14. Determinación de los mercados relevantes del estudio**

<b>Mercado relevante del producto</b>	<b>Mercado relevante geográfico</b>	<b>Mercado relevante temporal</b>
<b>MR1:</b> <sup>170</sup> Proyectos habitacionales en un rango de precios entre US\$40,000 y US\$146,618	AMSS y los municipios aledaños de Colón, San José Villanueva, Zaragoza y Santo Tomas	Ejecución de la obra de construcción entre 2010 – 2019 divididos en dos periodos: (1) 2010 – 2014; (2) 2015 – 2019
<b>MR2:</b> Proyectos habitacionales en un rango de precios entre US\$162,832 y US\$243,725	AMSS y el municipio aledaño de San José Villanueva	<i>Ídem</i>
<b>MR3:</b> Proyectos habitacionales en un rango de precios entre US\$258,850 y US\$334,539	AMSS	<i>Ídem</i>
<b>MR4:</b> Proyectos habitacionales en un rango de precios entre US\$385,466 – US\$431,281	AMSS	<i>Ídem</i>

Fuente: elaboración propia.

## V. Análisis de indicadores de concentración económica de mercados relevantes

De acuerdo con Vera (2019), la concentración de mercado se refiere al nivel de participación que tienen las empresas en la rama de actividad económica o mercado en la que se desenvuelven. Para efectuar dicho análisis, en este epígrafe se calculan los índices técnicos de concentración económica: Cuotas de Participación de Mercado, Ratio de Concentración (C2, C3, y C4), Recíproco de N-empresas, e Índice de Herfindahl-Hirschmann (IHH).

Para la estimación de los indicadores se toma como base la información estadística del valor de ventas totales (en US\$) de los proyectos habitacionales desarrollados por mercado relevante, información que se analiza tomando en cuenta su dimensión geográfica en las dos periodicidades previamente establecidas.<sup>171</sup>

<sup>170</sup> MR1: Mercado Relevante1, así consecutivamente.

<sup>171</sup> En el capítulo de mercados relevantes se determinaron cuatro mercados de análisis, estableciéndose en el AMSS y dos periodicidades de tiempo: (1) 2010 – 2014; (2) 2015 – 2019.

A modo de recapitulación, los Mercados Relevantes -MR- definidos en el capítulo IV se dividen en cuatro, según los rangos de precios de las viviendas: (i) MR1: US\$40,000 - US\$146,618; (ii) MR2: US\$162,832 - US\$243,725; (iii) MR3: US\$258,850 - US\$334,539; (iv) MR4: US\$385,466 - US\$431,281.

#### A. Participaciones de mercado

La premisa de la que parte el análisis de concentración es la cuota o participación de los agentes económicos en un mercado determinado.

En esta primera parte del capítulo se analizan las participaciones de mercado por agente económico sin considerar aún la segmentación de los Mercados Relevantes (MR), con el fin de establecer un primer acercamiento a los indicadores de concentración aplicándolos a variables que muestren a los desarrolladores de mayor relevancia desde una perspectiva global.

Para todo El Salvador, entre el periodo de 2010 – 2019, se identifican diecinueve participantes principales en el desarrollo de vivienda, de los cuales, entre 2010 – 2014 (P1) trece agentes económicos desarrollaron proyectos y entre 2015 – 2019 (P2) operaron dieciséis (ver tabla 15).

**Tabla 15. Agentes económicos desarrolladores de vivienda urbana según periodo de participación El Salvador. 2010 – 2019**

Agente económico	2010 – 2014 (P1)	2015 – 2019 (P2)
Inversiones Roble		
Dueñas Hermanos LTDA. (Urbánica)		
Desarrollos Veranda, S.A. de C.V.		
Grupo Arquero, S.A. de C.V.		No participante
Salazar Romero, S.A. de C.V.		
INURBA, S.A. de C.V.		Ídem
T.P., S.A. de C.V.		
Alpha Inversiones, S.A. de C.V.		Ídem
Inmuebles, S.A. de C.V.		
Constructora Orión, S.A. de C.V.		
CONICA, S.A. de C.V.		
INVERDISA, S.A. de C.V.		
ALGASA, S.A. de C.V.		
D&D Construcciones, S.A. de C.V.	No participante	
Grupo Rivera, S.A. de C.V.	Ídem	
ITAT, S.A. de C.V.	Ídem	
SAD, S.A. de C.V.	Ídem	
Inversiones Bolívar, S.A. de C.V.	Ídem	
GALMACO, S. A. de C.V. (Tres Torres)	Ídem	

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por agentes económicos desarrolladores de vivienda.

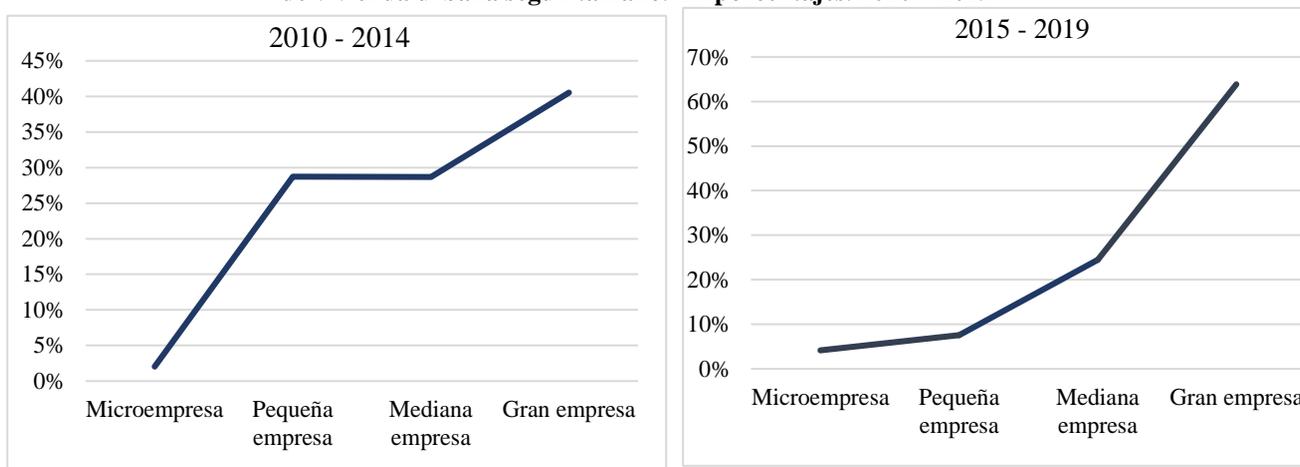
De esta manera, en el P1 se identifica como principal participante del mercado a Inversiones Roble, el cual desarrolló siete proyectos habitacionales, seguido por Dueñas Hermanos LTDA. (con cinco proyectos), y Desarrollos Veranda, S.A. de C.V. (un proyecto). Sin embargo, en el segundo periodo se modifican (aunque no sustancialmente) los principales agentes económicos, siendo Inversiones

Bolívar, S.A. de C.V. el principal participante (cuatro proyectos), Inversiones Roble (cuatro proyectos) y Dueñas Hermanos LTDA. (tres proyectos).<sup>172</sup>

Adicionalmente, la participación de mercado puede analizarse por medio de una curva de concentración,<sup>173</sup> la cual, según con lo establecido en Vera (2019), distingue los niveles de concentración económica a partir de las ventas totales de los agentes económicos clasificados conforme a su tamaño.<sup>174</sup>

En el gráfico 10 se identifica un alto nivel de participación de las grandes empresas, con un incremento de las ventas en un 57.6% entre ambos periodos, el cual está influenciado por el desarrollo de seis proyectos verticales,<sup>175</sup> y diez horizontales,<sup>176</sup> así como por la actividad de dos incumbentes que no participaron en el P1, Inversiones Bolívar, S.A. de C.V. y GALMACO, S.A. de C.V.

**Gráfico 10. Curva de concentración del valor de las ventas de empresas desarrolladoras de vivienda urbana según tamaño. En porcentajes. 2010 – 2019<sup>177</sup>**



Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por agentes económicos desarrolladores de vivienda.

La participación de las pequeñas y medianas empresas respecto al total decreció en 73.8% y 14.7% en P2 respectivamente, en promedio, el 40% de incumbentes de estos segmentos no reportó ventas en ese período, lo cual indica años de inoperatividad en términos de ejecución de proyectos habitacionales. En lo que respecta a las microempresas, aunque su contribución en la oferta

<sup>172</sup> Para visualizar la cantidad de incumbentes según su tamaño en cada período, ver anexo 2.

<sup>173</sup> El indicador se calcula por medio de la sumatoria de las participaciones de mercado de las empresas según tamaño, tomando como variable base el valor de las ventas.

<sup>174</sup> Los rangos de clasificación de empresas según ingreso anual son: microempresa (hasta US\$100,000), pequeña empresa (hasta US\$1,000,000), mediana (hasta US\$7,000,000), gran empresa (más de US\$7,000,000) (Flamenco, 2008).

<sup>175</sup> Avitat Fit, Avitat One, Casas de Árbol de Bálsamo, Casas de Árbol de Fuego, Casa 5 y Alisios 115.

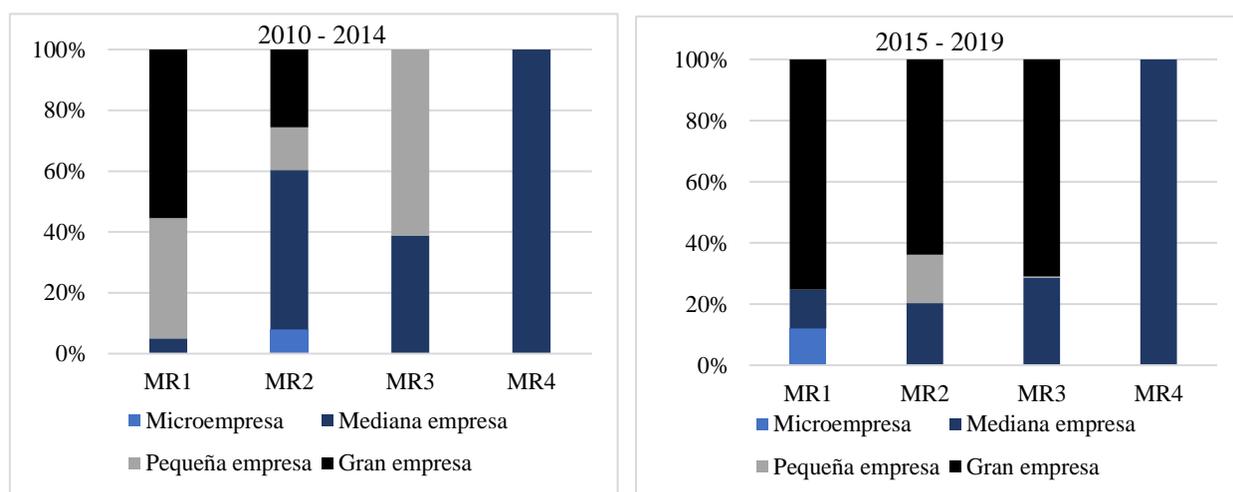
<sup>176</sup> Altos de la Escalón, Miramar, Paseo del Prado, Sierra Verde, Arboledas, Miraflores, Villa Galicia, La Hacienda y Santa Rosa.

<sup>177</sup> Se incluyen los proyectos habitacionales desarrollados en el AMSS y los municipios de: San José Villanueva, Zaragoza, Santo Tomás, Colón, San Sebastián Salitrillo, San Luis La Herradura, San Juan Opico, San Miguel, Santa Ana, San Antonio del Monte, Chalchuapa, Caluco y San Luis Talpa.

habitacional es baja en ambos períodos, aumentaron del 2% en el P1 a 4.1% en el P2, variación que se explica por el desarrollo de tres proyectos verticales y uno horizontal.<sup>178</sup>

Esta desigualdad en términos de participación y periodo de actividad se vincula con la capacidad económica de los desarrolladores según su tamaño y en cierto sentido con los mercados relevantes en los cuales participan (ver gráfico 11).

**Gráfico 11. Cuota de participación según mercado relevante y tamaño de agentes económicos desarrolladores de vivienda en el AMSS y municipios circundantes. 2010 – 2019**



Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por agentes económicos desarrolladores de vivienda.

Se advierte para el P1 cierto grado de diversificación en la participación de los agentes clasificados por tamaño en los mercados relevantes, sin embargo, en el segundo periodo se presenta una disminución en la participación de la pequeña empresa en el MR1, MR2 y MR3; equivalente a 62% (en promedio). Mientras que la gran empresa experimentó un incremento promedio del 93%, con su mayor avance identificado en el MR3, en el cual también solo participan dos empresas medianas, T.P., S.A. de C.V. y Dueñas Hermanos Limitada.<sup>179</sup>

En este sentido, tomando en cuenta P1 y P2, se observa un mayor nivel de concentración de la oferta de los agentes con mayor tamaño en los mercados de consumidores con niveles socioeconómicos medio-altos y altos (MR3 y MR4), debido a que, en promedio, el 93.5% (MR3) y 100% (MR4) de los proyectos habitacionales son desarrollados por grandes y medianas empresas.

<sup>178</sup> Los verticales son Condominio Vertical Azur, Condominio Vertical Terrazo y Condominio Vistas de Palo Alto y el horizontal se denomina Cumbres de Palo Alto.

<sup>179</sup> La participación de la gran empresa en el MR3 pasó del 38.8% en el periodo 1 a 93.5% en el periodo 2, lo que implica un incremento en 140.1%.

En los mercados relevantes con proyectos para demandantes con niveles socioeconómicos medio – bajo y medio (MR1 y MR2) existe una oferta menos concentrada en el P1, debido a una participación de la pequeña empresa en 61.2% (MR1) y 52.4% de la mediana empresa (MR2); empero, para el P2, dichas proporciones se modifican, siendo la gran empresa la principal oferente, con una participación del 75.3% en el MR1 y del 63.8% en el MR2.

**Tabla 16. Participación de los desarrolladores de vivienda urbana según mercado relevante 2010 – 2019**

Agente económico <sup>180</sup>	Participación en mercado P1				Participación en mercado P2			
	MR1	MR2	MR3	MR4	MR1	MR2	MR3	MR4
Inversiones Roble			n.p. <sup>181</sup>	n.p.				n.p.
T.P., S.A. de C.V.			n.p.	n.p.	n.p.			n.p.
Grupo Arquero, S.A. de C.V.	n.p.	n.p.		n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Dueñas Hermanos Limitada (Urbánica)	n.p.				n.p.			
Inversiones Bolívar, S.A. de C.V.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.				n.p.
D&D Construcciones, S.A. de C.V.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.		n.p.	n.p.	n.p.
INURBA, S.A. de C.V.	n.p.		n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Inmuebles, S.A. de C.V.			n.p.	n.p.		n.p.	n.p.	n.p.
Desarrollos Veranda, S.A. de C.V.		n.p.	n.p.	n.p.	n.p.		n.p.	n.p.
ITAT, S.A. de C.V.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.			n.p.	n.p.
CONICA, S.A. de C.V.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.		n.p.	n.p.	n.p.
SAD, S.A. de C.V.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.		n.p.	n.p.	n.p.
Grupo Rivera, S.A. de C.V.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.		n.p.
GALMACO, S.A. de C.V. (Tres Torres Desarrolladora)	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.		n.p.	n.p.
Alpha Inversiones, S.A. de C.V.	n.p.		n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
ALGASA, S.A. de C.V.	n.p.		n.p.	n.p.	n.p.		n.p.	n.p.

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por desarrolladores de vivienda.

Nota: Los recuadros en color gris indican que la empresa participó en el mercado.

Los agentes económicos que participan en cada mercado relevante se resume en la tabla 16, a partir de la cual se identifican los siguientes agentes económicos líderes: Inversiones Roble en dos mercados (MR1, P1/ MR1, P2), T.P., S.A. de C.V. en un mercado (MR2, P1), Grupo Arquero *ídem* (MR3, P1), Inversiones Bolívar en dos mercados (MR2, P2/ MR3, P2) y Dueñas Hermanos Limitada, que es un monopolio en el MR4 en los dos períodos.

<sup>180</sup> Los incumbentes detallados en la tabla 3 corresponden a los desarrolladores de vivienda de los mercados relevantes. No se incluyen a los desarrolladores cuyo producto habitacional se encuentra fuera del mercado relevante geográfico y a los de vivienda de interés social (Capítulo IV. Mercados Relevantes).

<sup>181</sup> No participa.

Los agentes económicos que son líderes en cada mercado relevante presentan cierta diversificación en términos de los mercados en los cuales participan, lo que implica que disponen de las capacidades técnicas y financieras para generar productos habitacionales concernientes a demandantes de distinto nivel socioeconómico. Específicamente, la cantidad de mercados en la que participan los principales incumbentes (entre periodos) son: Inversiones Roble (3), T.P., S. A. de C. V. (3), Inversiones Bolívar (3), Dueñas Hermanos Limitada (3), Desarrollos Veranda. (2) y Grupo Arquero (2).

#### **B. Ratio de concentración de mercado (C2, C3 y C4)<sup>182</sup>**

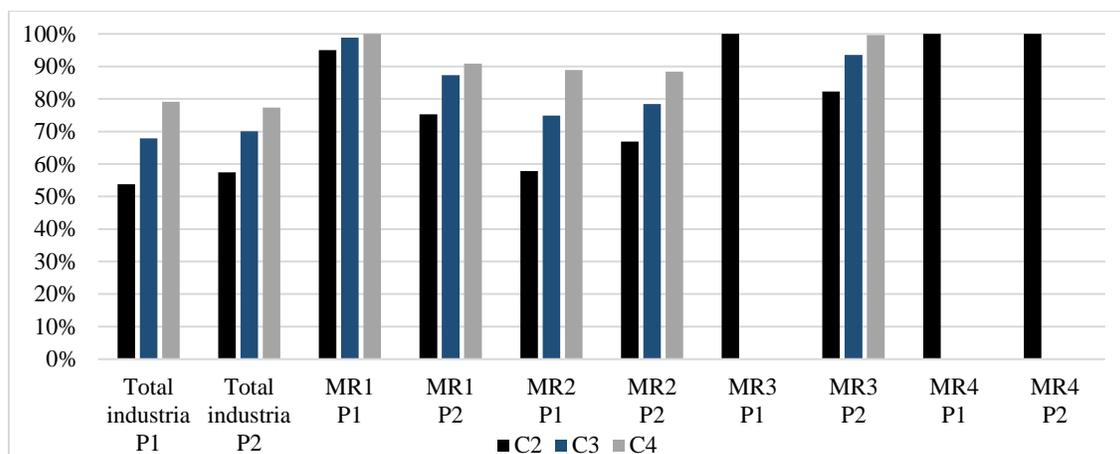
De acuerdo con la Universidad Católica de Chile (2009), el ratio o coeficiente de concentración del mercado es un índice que mide el producto acumulado de las mayores empresas en relación con el total de producción del mercado. Para la aplicación al análisis de los desarrolladores de proyectos de vivienda, el ratio se calcula para los dos (C2), tres (C3) y cuatro (C4) agentes económicos de mayor relevancia en cada mercado relevante en términos de valor de las ventas brutas (en US\$) de proyectos habitacionales (ver gráfico 12).

Tomando en cuenta todos los proyectos desarrollados sin distinción de mercado relevante se identifica una estructura de concentración entre moderada y alta, debido a que para el periodo de 2010 – 2014, Inversiones Roble y Dueñas Hermanos Limitada abarcaron más del 50% de la producción habitacional total; mientras que para periodo 2015 - 2019, los dos agentes económicos más importantes generaban cerca del 60% del total de ventas (Inversiones Bolívar e Inversiones Roble) que en conjunto con Dueñas Hermanos Limitada, abarcan más del 70% del mercado.

---

<sup>182</sup> Para obtener los resultados de estos indicadores técnicos se obtiene la sumatoria de las participaciones de los dos principales incumbentes en la industria (C2), los tres principales (C3) y los cuatro principales (C4). Las participaciones de mercado (PM) son el resultado de la división del valor las ventas totales del agente económico (VT<sub>i</sub>) respecto a las ventas totales de la industria (VT):  $vt = \frac{vt_i}{vt}$ .

**Gráfico 12. Ratio de concentración C2, C3 y C4 de la industria y por mercado relevante 2010 – 2019**



Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por agentes económicos desarrolladores de vivienda.

No se aprecian cambios significativos en el indicador C2 entre ambos períodos, percepción equivalente para el C3 y C4 (tabla 4), con valores cercados al 70% y al 80%, respectivamente.

**Tabla 17. Principales agentes económicos según participación de mercado en C4 por mercado relevante. 2010 - 2019**

C4	
<b>MR1 - P1</b>	<b>C4 equivalente a 100%</b> Inversiones Roble Desarrollos Veranda, S.A. de C.V. Inmuebles, S.A. de C.V. T.P., S.A. de C.V.
<b>MR1 - P2</b>	<b>C4 superior al 90%</b> Inversiones Roble Inversiones Bolívar, S.A. de C.V. D&D, S.A. de C.V. ITAT, S.A. de C.V.
<b>MR2 - P1</b>	<b>C4 superior al 85%</b> T.P., S.A. de C.V. Inversiones Roble Dueñas Hermanos Limitada INURBA, S.A. de C.V.
<b>MR2 - P2</b>	<b>C4 superior al 85%</b> Inversiones Bolívar, S.A. de C.V. (51%) Desarrollos Veranda, S.A. de C.V. (15.9%) Dueñas Hermanos Limitada (11.5%) GALMACO, S.A. de C.V. (10%)
<b>MR3 - P1</b>	NA
<b>MR3 - P2</b>	<b>C4 superior al 95%</b> Inversiones Bolívar, S.A. de C.V. Dueñas Hermanos Limitada Inversiones Roble T.P., S.A. de C.V.

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por agentes económicos desarrolladores de vivienda.

En lo que respecta al MR1 el C2 disminuyó entre periodos de aproximadamente 20 puntos porcentajes, mientras que en C3 y C4 la diferencia es de alrededor de 10 puntos. En el análisis del MR2 se evidencia un incremento de 9% en C2, menos de 4% en el C3 y una reducción mínima en C4 (-0.5%).

En cuanto al MR3, en el primer periodo, los proyectos habitacionales eran ofertados por dos empresas, Grupo Arquero, S.A. de C.V. y Desarrolladora las Cumbres, S.A. de C.V.; mientras que, en el segundo, al aumentar la cantidad de incumbentes de 2 a 5, el C2 disminuye a 82.3%, lo que equivale a una reducción del -17.7%. Por su parte, en el MR4 no se presentan modificaciones en los índices analizados debido a que se identifica un único participante en los dos períodos evaluados, Dueñas Hermanos Limitada.

### C. Recíproco de N-empresas <sup>183</sup>

Lis-Gutiérrez (2013) plantea que este indicador mide la concentración en términos de la cantidad de agentes económicos participantes en un mercado determinado, por lo cual, se acerca a la unidad en Ocaso de ser monopolio y tiene a cero a medida que el número de empresas se incrementa y se acerca a competencia perfecta. <sup>184</sup>

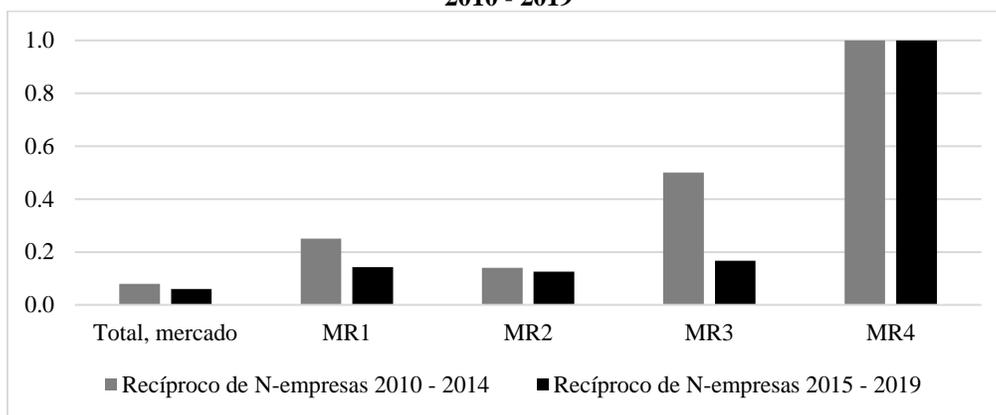
A nivel general, tomando en cuenta el total de viviendas de mercado desarrollados en El Salvador, el valor del recíproco se reduce en un -25%, pasando de 0.08 (P1) a 0.06 (P2) (gráfico 13); debido a la operación de cinco incumbentes en P2 que no desarrollaron proyectos en P1: D&D Construcciones, S.A. de C.V., Grupo Rivera, S.A. de C.V., ITAT, S.A. de C.V., Inversiones Bolívar, S.A. de C.V. y GALMACO, S.A. de C.V.). Sin embargo, estos niveles difieren si se analizan los cuatro mercados relevantes.

---

<sup>183</sup> El recíproco de N empresas (R) es igual al cociente de la unidad (1) entre el número total de empresas participantes en el mercado:  $R = \frac{1}{N}$ ; y se considera que entre más cercano es a cero, hay menor concentración entre oferentes (Vera, 2019).

<sup>184</sup> Al analizarlo en un horizonte temporal, el Recíproco de N – empresas puede proporcionar información sobre la entrada y salida de firmas en el mercado. Cabe recalcar que para los mercados de desarrollo de viviendas no implica necesariamente una entrada/salida de empresas, debido a que algunos agentes desarrolladores se mantienen en el mercado sin operar en ciertos periodos. Esto se debe a diversos factores, tales como el tiempo de duración de la construcción y venta de los proyectos habitacionales, la evolución de los ciclos de actividad económica, entre otros.

**Gráfico 13. Recíproco de N-empresas total y por mercado relevante 2010 - 2019**



Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por agentes económicos desarrolladores de vivienda.

Los mercados dirigidos a demandantes con ingreso medio – bajo y medio (MR1 y MR2) presentan una tendencia hacia la baja en los niveles del recíproco entre periodos, equivalente a -42.9% y -10.7%, para MR1 y MR2; respectivamente, como resultado de la participación adicional de 4 (MR1) y 1 (MR2) incumbente para el segundo periodo. A la vez, en el MR3, el nivel de este indicador se redujo en 66.7%, mientras que en el MR4 los niveles toman el valor de 1, el máximo valor posible dada su estructura monopólica.

La tendencia del recíproco de N-empresas se encuentra determinada por la dinámica de entrada en las operaciones de agentes económicos entre el P1 y P2, como se identifica en la tabla 18:

**Tabla 18. Cantidad de empresas participantes según mercado relevante**

Mercado relevante	Cantidad de empresas P1 (2010- 2014)	Cantidad de empresas P2 (2015- 2019)
MR1	4	7
MR2	7	8
MR3	2	5
MR4	1	1

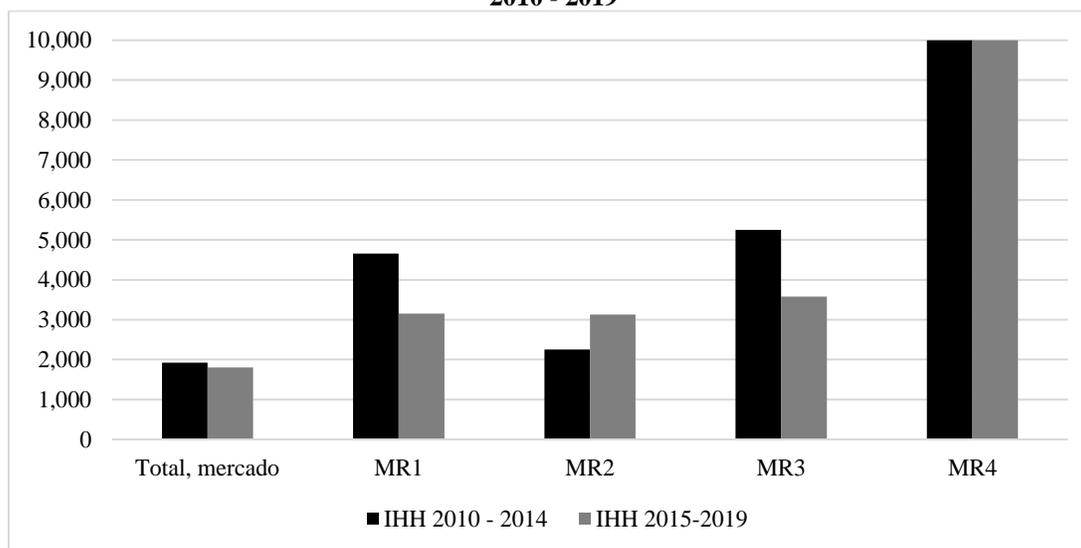
Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por agentes económicos desarrolladores de vivienda.

Se evidencia la operación de nuevas empresas en todos los mercados relevantes analizados a excepción del MR4, siendo el MR1 y MR3 los de mayor dinamismo en la participación de agentes económicos.

#### D. Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) <sup>185</sup>

El IHH es un indicador que analiza las cuotas de mercado de los agentes económicos en una rama de actividad económica o mercado relevante con el fin de determinar los niveles de concentración y evaluar la estructura del mercado (Vera, 2019). En el gráfico 14 se evidencia que para la totalidad de los proyectos de desarrollo de vivienda ha existido una mínima reducción en los niveles de concentración, de 1,921 a 1,804, lo que indica una concentración moderada.

**Gráfico 14. IHH total y por mercado relevante  
2010 - 2019**



Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por agentes económicos desarrolladores de vivienda.

La tendencia a la disminución en los niveles de concentración se presenta en el MR1, de un IHH de 4,653 (P1) a 3,155 (P2), equivalente a alrededor de 1,500 puntos, similar a lo observado en MR3, con un IHH de 5,249 en P1 y de 3,575 en P2, sin embargo, todos los valores corresponden a mercados altamente concentrados en ambos periodos.

En el MR2 se muestra una evolución diferente, debido a que el IHH aumentó más de 900 puntos, de 2,251 a 3,125, lo que implica superar el nivel de alta concentración en el P2, explicado por un cambio en el liderazgo del principal agente económico, pasando de T.P., S.A. de C.V. para el P1, a Inversiones Bolívar, S.A. de C.V. en el P2; así como a una mayor participación en ventas por parte de tres

<sup>185</sup>  $IHH = \sum_{i=1}^N \left(\frac{X_i}{X}\right)^2 * 10,000$ ; (Gutiérrez & Zamudio, 2008). Cuando estos indicadores toman valores de hasta 1,500 puntos se concluye que el mercado es de baja concentración o desconcentrado; valores entre 1,500 y 2,500 unidades indican mercados moderadamente concentrados y cifras superiores a los 2,500 puntos dan cuenta de mercados altamente concentrados, según las directrices ofrecidas por diversas autoridades de competencia, incluida la Federal Trade Commission, de los Estados Unidos (Superintendencia de Competencia, 2014).

desarrolladores (Inversiones Bolívar, S.A. de C.V., Desarrollos Veranda, S.A. de C.V. y Dueñas Hermanos Limitada).

Por su parte, los niveles de concentración en el MR4 equivalen a un mercado monopolístico en ambos períodos (10,000 puntos) a raíz de la participación de un único oferente, Dueñas Hermanos Limitada. Lo anterior indica un cuello de botella relacionado con el monto de inversión necesario para el desarrollo de los proyectos clasificados en este mercado relevante, en adición a que se enfrentan a una demanda limitada, pues el precio promedio de las viviendas en el MR4 es superior en 129.4% al del conjunto de las viviendas desarrolladas en el resto de los mercados relevantes entre 2010 – 2019.

### **E. Conclusiones**

El análisis de los indicadores de concentración económica permite un primer acercamiento a las características estructurales de cada mercado relevante, los cuales exhiben altos niveles de concentración (superiores a 3,000 puntos de IHH), alejándose 500 puntos del umbral mínimo de alta concentración.<sup>186</sup>

El desarrollo de proyectos de vivienda nueva ha experimentado un incremento del 23.1% en la cantidad de incumbentes entre ambos periodos de análisis, sin embargo, se ha reducido la participación de las pequeñas y medianas empresas, llevando a un aumento en la importancia de la oferta habitacional desarrollada por la gran empresa, especialmente para los MR1, MR2 y MR3; en los que se estima una participación promedio del 70% de proyectos desarrollados por este tipo de agentes económicos durante el P2.

Los MR1 y MR3 son mercados altamente concentrados con una leve tendencia a la baja, lo cual puede ser indicio de una reducción en los niveles de acumulación de la producción entre los principales agentes desarrolladores (C2, C3 y C4) como resultado de un incremento en la cantidad incumbentes en el mercado (3 para MR1 y 4 para MR3), así como en la cantidad de proyectos desarrollados (11 para MR1 y 3 MR3). No obstante, la reducción en los niveles de concentración no es sustancial, ya que se mantienen en niveles superiores a los 3,000 puntos en ambos periodos.

Caso contrario, en el MR2 los niveles de concentración incrementan a pesar de una mayor participación de incumbentes y de proyectos desarrollados en P2, así como el mayor nivel de ventas de proyectos habitacionales, superior en 77.4% respecto al periodo previo. Lo anterior se explica por la oferta de proyectos sumamente concentrada en tres agentes económicos, Inversiones Bolívar, S.A. de C.V., Desarrollos Veranda, S.A. de C.V. y Dueñas Hermanos Limitada.

---

<sup>186</sup> A excepción del MR2 en el P1, el cual presenta un IHH de 2,251, lo que lo califica como un mercado de concentración moderada, sin embargo, para el P2 incrementa en 874 puntos, llegando a constituirse como un mercado altamente concentrado.

Sobre el MR4 cabe recalcar que sus niveles de concentración equivalen a una estructura de mercado monopólica.

En consecuencia, es posible afirmar que los mercados relevantes que agrupan a demandantes de mayor ingreso presentan los niveles de concentración más altos en comparación a los que corresponden a los consumidores de ingresos medios, lo cual se vincula con las características del producto habitacional y la relativa limitada cantidad de demandantes.

Los proyectos desarrollados en el MR3 y MR4 requieren montos de inversión superiores en 7.1% (MR3) y 40.1% (MR4) respecto al nivel promedio de inversión necesaria para el desarrollo de un proyecto habitacional del mercado. Por consiguiente, esos mercados se encuentran liderados por grandes y medianas empresas, y relativamente pocos participantes con la capacidad de inversión, reserva de tierras, y otros factores técnico-financieros, lo que explica los altos niveles de concentración económica.

## **VI. Barreras a la entrada**

### **A. Marco conceptual** <sup>187</sup>

Las condiciones de entrada de un mercado son factores importantes para evaluar la competencia, ya que estas determinan en gran medida la estructura del mercado en cuestión y podrían, en ciertas circunstancias, limitar el poder de mercado de los incumbentes e inducirlos a operar con mayor eficiencia. En este sentido, un oferente específico no solo se enfrenta a las presiones competitivas del resto de participantes del mercado, pues la amenaza del ingreso de nuevos oferentes influye de manera considerable en los incentivos de cada incumbente para operar de forma eficiente.

En este sentido, una barrera a la entrada se define como cualquier elemento que pueda impedir la entrada a nuevos competidores en un mercado relevante, obligarlos a entrar con una menor escala, con un portafolio de productos más reducido o una propuesta comercial menos atractiva, además de cualquier factor que retrase el ingreso de nuevos competidores al mercado. En función de la naturaleza y las características propias de cada barrera a la entrada, Buccirosi (2014) propone clasificarlas en: legales o regulatorias, estructurales y estratégicas.

Las barreras legales y regulatorias provienen de la aplicación de leyes, normas, regulaciones o cualquier forma de intervención estatal en un mercado relevante. Por su parte, las barreras estructurales se basan en las características estructurales del mercado, <sup>188</sup> las cuales presentan

---

<sup>187</sup> Este apartado se basa en la conceptualización teórica de Buccirosi (2014).

<sup>188</sup> Por ejemplo, la necesidad de obtener medios tecnológicos o especializados requeridos para la producción y distribución en el mercado relevante.

repercusiones directas en los costos que tendría que afrontar un potencial nuevo entrante, así como en la demanda que podría atender.

Finalmente, las barreras estratégicas son obstáculos que provienen del comportamiento adoptado por los participantes del mercado, e implica a todos aquellos factores que obstaculizan, retrasan o reducen el alcance de la entrada y que son creados por la empresa dominante al aplicar ciertas estrategias específicas y evitables.

En este tenor, el análisis de barreras a la entrada para el mercado de vivienda nueva en El Salvador se aplicará al conjunto de mercados relevantes sin distinción de su clasificación, debido a que, de acuerdo con la evidencia planteada en capítulos previos, existen incumbentes que participan en más de un mercado relevante y las barreras tendrían incidencia o no para todos los mercados. No obstante, se efectuarán las distinciones necesarias en cuanto a algunas barreras que podrían diferir según los mercados relevantes determinados.

## **B. Barreras a la entrada en el mercado de provisión de vivienda nueva**

### **a. Barreras legales o regulatorias**

Tarziján & Paredes (2006) plantean que las barreras legales corresponden a aquellas con las cuales, por algún cuerpo legal se impide, encarece o retrasa la entrada de nuevas empresas a una industria. De las cuales, las más destacables son las vinculadas con permisos de operación, legislación de patentes para invención, marcas registradas y aranceles a la importación.

En El Salvador, las actividades de desarrollo de vivienda se encuentran reguladas por 16 cuerpos normativos (ver capítulo II. marco normativo) que incluyen leyes y sus respectivos reglamentos, además de disposiciones transitorias, decretos ejecutivos y normas técnicas; los cuales se ha procurado sistematizar por medio de la aprobación e implementación de la Ley Especial de Agilización de Trámites (LEAT), en la que se esquematizan los pasos para obtener un permiso de construcción.

No obstante, dicha sistematización presenta áreas de mejora,<sup>189</sup> ya que en esta ley no se incorporaron los trámites relacionados con ANDA y el MARN, lo que le resta efectividad a la aplicación de esta Ley, especialmente al tratarse de dos instituciones que otorgan permisos de cierta complejidad y con una tramitología de mayor tiempo de duración en comparación al resto de instituciones.<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> En general, los desarrolladores no utilizan la ventanilla única, dado que prefieren el proceso tradicional de obtención de permisos ya que les permite agilizar en términos relativos el proceso de obtención en términos de la tramitación, al tener la posibilidad de efectuar algunos de ellos de forma simultánea.

<sup>190</sup> Se estima que la factibilidad de conexión a agua potable y alcantarillado toma 210 días.

En este sentido, se constata la existencia de un proceso de tramitología con una dispersión de normativa aplicable y de larga duración, que puede ralentizar la inversión privada y con ello, la competencia en el mercado de desarrollo de vivienda nueva. La investigación del OMR (2017) sobre permisos de construcción proporciona datos que respaldan la necesidad de simplificación y mejora normativa, ya que acuerdo con dicho diagnóstico, el tiempo de duración de todo el proceso de trámites y permisos de construcción de vivienda se estimó en 276 días.<sup>191</sup>

En consecuencia, se identifica que los aspectos legales y regulatorios de las actividades de construcción representan una barrera sustancial a la entrada en términos del costo o retraso del ingreso de nuevos oferentes desarrolladores de vivienda, debido a que la dispersión normativa y la duración de los trámites podría ralentizar la inversión privada, y con ello, limitar la competencia en los mercados relevantes.<sup>192</sup>

## **b. Barreras estructurales**

### **i. Costos hundidos**

De acuerdo con Baumol y Willing (1981) citado en Blees et al. (2003), el concepto de costos hundidos hace referencia a aquellas inversiones que, una vez erogadas, no pueden ser recuperadas. Lo cual, según la OCDE (2005) afecta la entrada de nuevos competidores debido a que implica un costo de salida para los potenciales nuevos entrantes (OECD, 2005).

Los costos hundidos endógenos corresponden a decisiones estratégicas vinculadas con inversiones en investigación y desarrollo (I+D) y publicidad; de los cuales, a nivel de los desarrolladores de vivienda se identifica un nivel de gastos en publicidad equivalente a 5.3% sobre el nivel de ventas, en promedio para el 2019. sin embargo, estas inversiones se llevan a cabo al momento de comercializar un proyecto habitacional y no necesariamente al entrar al mercado.

A la vez, no se evidencian inversiones en investigación y desarrollo significativas, lo cual se debe a la naturaleza de subcontratación existente en esta actividad, siendo los agentes diseñadores y constructores los que presentan mayores niveles de inversión de esta naturaleza.<sup>193</sup>

---

<sup>191</sup> Organismo de Mejora Regulatoria (2017). “Proceso de obtención de permisos de construcción. Serie EIR-diagnósticos”. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

<sup>192</sup> Los costos adicionales se pueden vincular con la tramitología, costos de transporte, o relacionados al mantenimiento de capital inamovible.

<sup>193</sup> Para el caso de los diseñadores, se invierte en sistemas de software que buscan reducir la cantidad de horas hombre dedicadas al proceso de diseño, tales como el sistema BIM (Building Information Modeling). De igual forma, los agentes constructores invierten el I+D relacionada a los procesos productivos, específicamente, en lo referente a la construcción vertical, debido a su especificidad técnica. Fuente: información obtenida de entrevistas con agentes diseñadores y constructores de vivienda).

Adicionalmente, el desarrollo de proyectos habitacionales involucra la presencia de costos vinculados con tramitología,<sup>194</sup> así como obras previas, tales como levantamiento topográfico, diseño arquitectónico, estructural, hidráulico y eléctrico. A nivel de los mercados relevantes, en el periodo de 2010 – 2019, el costo de permisos de construcción representó el 2.3%, sobre la estructura de costos de los proyectos habitacionales desarrollados, con un monto entre los US\$10,625 – US\$724,358; mientras que las obras preliminares representaron el 2.5%, en un rango de US\$6,550 – US\$2,294,051.<sup>195</sup>

Por otra parte, cabe precisar que entre 2016 – 2018, se realizaron trámites para la factibilidad de 204 proyectos habitacionales a llevarse a cabo en el AMSS, de los cuales, la totalidad de estos fue aprobada por la OPAMSS, por lo cual se consideran costos recuperables.<sup>196</sup>

En consecuencia, en el desarrollo de vivienda en El Salvador no se evidencia la existencia de costos hundidos que impidan la entrada de incumbentes, debido a que esta actividad presenta altos niveles de subcontratación, incluyendo de maquinaria y equipo, gastos de publicidad efectivos para la comercialización de proyectos habitacionales de poco peso sobre el nivel de ventas, y un relativo bajo impacto sobre la estructura de costos relacionados a la tramitología y obras preliminares.

No obstante, es importante destacar que los agentes constructores podrían presentar cierto nivel de costo hundido relacionado con la maquinaria de su propiedad, aunque este tipo de costos no es identificable en el caso de los desarrolladores debido a la existencia de una planificación de los proyectos habitacionales en la cual se presenta un alto grado de subcontratación, y se identifica su viabilidad con antelación a la ejecución del proceso de tramitología y subcontratación.

## **ii. Ventaja absoluta en costos y estrategias de diversificación**

La ventaja absoluta en costos puede ser definida como la situación en la cual la curva de costos de un operador establecido está por debajo de la de un nuevo entrante para todos los niveles de producción (OECD, 2005). De acuerdo con Bain (1956, citado en Blees et al., 2003), estas ventajas se originan principalmente del control de técnicas de producción, así como de la obtención de factores de producción a menor costo debido a imperfecciones de mercado, y del abastecimiento de factores estratégicos, lo cual, se vincula con la generación de eficiencias en términos de costos.

---

<sup>194</sup> La cual incorpora la elaboración de estudios de factibilidad para la aprobación de los permisos de construcción.

<sup>195</sup> Información obtenida por medio de requerimientos de información a agentes económicos desarrolladores de vivienda.

<sup>196</sup> Información obtenida por medio de requerimiento de información a OPAMSS.

En los mercados en cuestión, la eficiencia en costos <sup>197</sup> proviene principalmente de la subcontratación de la etapa de construcción, ya que se justifica para la ejecución de un producto inmobiliario de altos estándares de calidad al menor nivel de costos, lo que se logra, en parte, por la especialización de los agentes constructores. <sup>198</sup> Dichos niveles de *expertise* conllevan a que los incumbentes con mayores niveles de eficiencia presenten altas cuotas de participación de mercado, lo que se traduce en una barrera de entrada significativa.

Se identifica a Inversiones Roble como el agente económico con mayores niveles de eficiencia respecto a los proyectos desarrollados entre 2010 – 2019, seguido por T.P., S.A. de C.V., Dueñas Hermanos Limitada, e Inversiones Bolívar, S.A. de C.V. Estos agentes económicos son los que presentan mayores niveles de diversificación en términos del desarrollo de proyectos habitacionales y participación mercados relevantes (ver tabla 19).

**Tabla 19. Principales agentes económicos según mercados relevantes en los que participa (2010 – 2019)<sup>199</sup>**

Agente económico	Mercados relevantes de participación
Inversiones Roble	P1: MR1 y MR2 P2: MR1, MR2 y MR3
T.P., S.A. de C.V.	P1: MR1 y MR2 P2: MR2 y MR3
Dueñas Hermanos Limitada	P1: MR2, MR3 y MR4 P2: MR2, MR3 y MR4
Inversiones Bolívar, S.A. de C.V.	P2: MR1, MR2 y MR3

Fuente: elaboración propia con base en información de agentes económicos desarrolladores de vivienda.

En este sentido, se establece que los niveles de eficiencia generados se vinculan con estrategias de diversificación de los productos habitacionales entre los diferentes mercados relevantes. Lo anterior también es plausible al diferenciar a los incumbentes según tamaño, ya que los agentes económicos referidos en la tabla 19 son clasificados como grandes empresas, con excepción de Dueñas Hermanos, las cuales presentan un nivel de costos medios inferior a la media de mercado (entre 2010 – 2019).

A la vez, la microempresa presenta los mayores niveles de costos medios, equivalentes a un 13.8% sobre los costos medios de todo el mercado, sin discriminar por los diferentes mercados relevantes,

<sup>197</sup> La eficiencia equivale al análisis de los recursos destinados a la producción y el resultado de esta, por lo cual, para la aplicación al análisis de los mercados de desarrollo de vivienda se consideran los costos de construcción del proyecto habitacional contrastados sobre el nivel de ventas de cada proyecto.

<sup>198</sup> Información obtenida por medio de requerimientos de información a agentes desarrolladores de vivienda.

<sup>199</sup> Las cuotas de mercado señaladas en negrita corresponden a los periodos y mercados relevantes en los que el agente económico es el principal incumbente.

mientras que la pequeña y mediana empresa muestran niveles superiores en 1.7% y 5.4%; respectivamente. <sup>200</sup>

Por consiguiente, se evidencia una barrera de entrada significativa en términos de ventaja en costos, que, adicionalmente incrementa su importancia al analizarla por mercado relevante, ya que los principales incumbentes de cada mercado presentan los mayores niveles eficiencia en términos de costos y cuotas de mercado; además, esta limitante a la entrada se profundiza para las microempresas y sus limitantes para la diversificación del producto habitacional, y por ende, en la mayor posibilidad de abarcar mayores participaciones de mercado.

### **iii. Economías de escala y capacidad instalada**

Las economías de escala surgen cuando existe una relación negativa entre los costos unitarios y la escala de producción, es decir, a medida que la producción aumenta existe una disminución en los costos unitarios, las cuales según la OCDE (2005), representan una barrera a la entrada debido a que un nuevo competidor necesitaría adquirir una mayor cantidad de clientes para poder operar con una rivalidad efectiva.

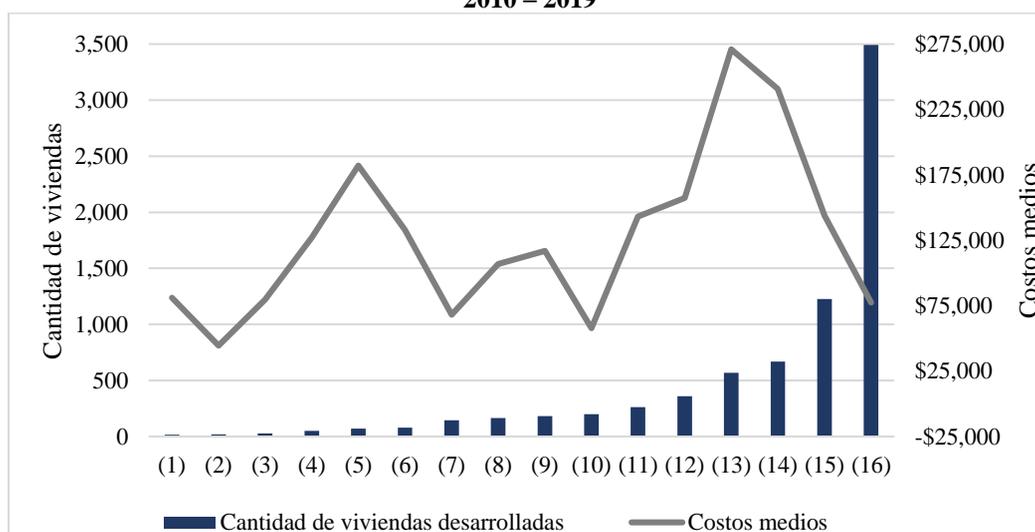
De acuerdo con Perea (2014), en el desarrollo de vivienda y la construcción es posible disminuir costos a través de un mayor volumen de producción, ya que, por ejemplo, los costos de tramitología, publicidad, obras preliminares, costos del terreno, insumos y materiales se distribuyen en un mayor número de obras o productos habitacionales. En este sentido, aquellos agentes que atiendan una mayor demanda podrán teóricamente obtener un costo medio por vivienda inferior que el de sus competidores con menor escala (ver gráfico 15). <sup>201</sup>

---

<sup>200</sup> A la vez, la microempresa presenta menores niveles de diversificación, debido a que en el P1 solo participó en el MR2 con una cuota de 0.8%, y de 12% para el P2 en el MR1; mientras que la mediana y gran empresa han mantenido su participación preponderante en los mercados de mayor nivel de ingreso los (MR3 y MR4), y para el segundo periodo se incrementó su participación en el MR1 y MR2. (ver gráfico 11).

<sup>201</sup> El costo medio se calcula como una relación de los costos totales de un proyecto habitacional dividido entre el número de viviendas construidas  $CMe = \frac{Ct}{Q}$ .

**Gráfico 15. Cantidad de viviendas construidas y costos medios (en US\$) por agente económico. 2010 – 2019**



Fuente: elaboración propia con base en información de agentes económicos.

En los diferentes mercados relevantes no se identifica la generación de economías de escala por medio del volumen de producción, ya que se presentan costos muy diferentes e independientes de la cantidad de viviendas construidas. Lo anterior puede implicar que el nivel de costos se encuentra determinado, principalmente, por otros factores tales como los acabados de la vivienda, modelos habitacionales, equipamiento comunitario, amenidades, e incluso, por el acceso a infraestructura urbana.

Adicionalmente no se advierte la existencia de economías de escala proveniente de grandes volúmenes de compra de materias primas, debido a que se identifican 118 alianzas comerciales<sup>202</sup> para la adquisición de materias primas con condiciones de compra similares en términos de periodicidad y forma de pago; sin embargo, los montos de compra difieren según demanda de cada proyecto.

Por su parte, la capacidad instalada y capacidad ociosa son categorías de análisis que no necesariamente aplican a los mercados en análisis debido a la presencia de altos niveles de subcontratación y empleos temporales. Se identifican 86 alianzas de subcontratación de la etapa de construcción, dentro de las que destacan las relaciones con empresas dedicadas a la construcción, diseños arquitectónicos, diseño estructural, otros diseños y productos aplicables a la construcción, las cuales presentan condiciones relativamente similares entre incumbentes.

<sup>202</sup> De las cuales, el 8.5% corresponde a las microempresas, 32.2% para las pequeñas empresas, 36.4% para las medianas y 22.9% para las grandes empresas. Fuente: Información obtenida mediante requerimientos de información a agentes económicos desarrolladores de vivienda urbana y entidades financieras.

En consecuencia, no se identifican barreras a la entrada en lo concerniente a la subcontratación de la etapa de construcción, *ídem* a lo evidenciado en términos de economías de escala y capacidad instalada.

#### **iv. Economías de secuencia**

Según Tarziján & Paredes (2006), las economías de secuencia son las que se obtienen cuando el costo de producir un bien o servicio en una misma empresa integrada verticalmente es menor al costo de producir el mismo bien o servicio en empresas que no estén integradas.<sup>203</sup> Para el caso del desarrollo de vivienda en El Salvador, las economías de secuencia se identifican en la etapa de venta y comercialización de viviendas, debido a que las empresas desarrolladoras cuentan con departamentos de ventas altamente especializados, salvo excepciones, los cuales se auxilian de la subcontratación de servicios de agencias de publicidad.<sup>204</sup>

El 89.7% de relaciones comerciales para la venta de vivienda nueva se relaciona con empresas de mercadeo y publicidad enfocadas en el alquiler de vallas publicitarias, administración de medios digitales, adquisición de material POP,<sup>205</sup> rótulos y banners, material publicitario impreso, cuñas radiales, servicios de consultoría, servicios de fotografía, servicios de impresión y montaje, servicios de volanteo y publicidad.

De esta manera, la integración vertical en términos de estas actividades en el desarrollo de viviendas permite una reducción de costos para la etapa de comercialización, equivalente a una comisión de alrededor de 5% por unidad habitacional.<sup>206</sup> En este sentido, es posible establecer que, para los mercados relevantes en estudio, la integración de las actividades de comercialización no implica una barrera a la entrada sustancial debido a una gran cantidad de empresas que ofrecen sus servicios de publicidad y mercadeo para el desarrollo y complemento de estrategias de comercialización.<sup>207</sup>

#### **v. Requisitos de capital y necesidad de financiamiento**

Si para ingresar u operar en un mercado relevante es necesario disponer de altos requerimientos de capital, los potenciales nuevos entrantes pueden enfrentarse con dificultades para adquirir tales recursos. De acuerdo con Blees et al. (2003), tal situación puede dificultar la entrada de competidores dados los requerimientos de maquinaria e insumos necesarios, así como de financiamiento, lo cual puede conllevar a un ingreso al mercado con desventajas competitivas.

---

<sup>203</sup> Otros autores lo denominan: Economías de Alcance o Economías de Ámbito.

<sup>204</sup> Información obtenida por medio de entrevistas con agentes inmobiliarios.

<sup>205</sup> Punto de compra (POP).

<sup>206</sup> Información obtenida por medio de entrevistas con agentes inmobiliarios.

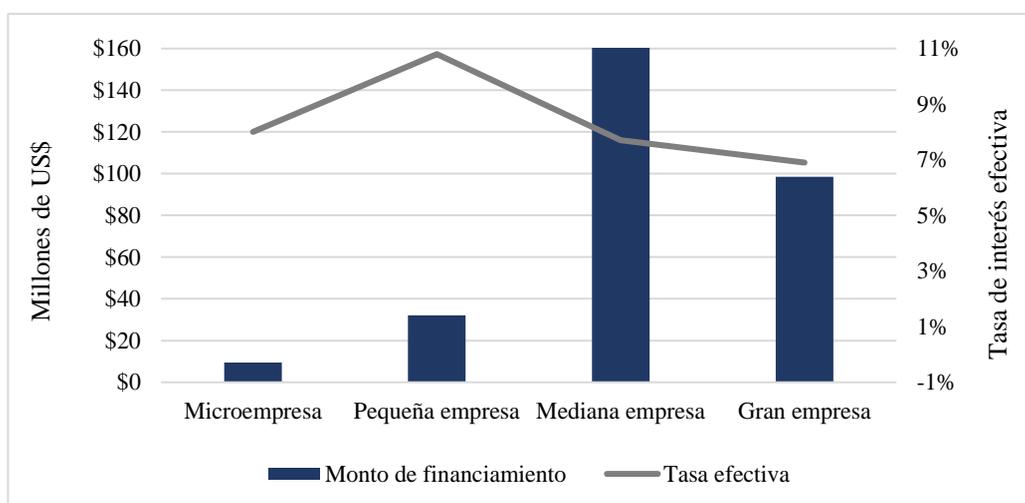
<sup>207</sup> De acuerdo con registro de solvencias de la DIGESTYC se estima la existencia de un universo de 337 agencias de publicidad y mercado.

El proceso de desarrollo de vivienda urbana implica la utilización intensiva de bienes de capital, en concreto de maquinaria y equipo, sin embargo, en el mercado nacional es distintivo operar con un alto nivel de arrendamiento, lo que implica una relación baja en el cociente del valor de la maquinaria y equipo de construcción en relación con los activos totales, el cual equivale en promedio al 10.1% para el 2019.

En cuanto a los insumos de producción,<sup>208</sup> su demanda en la etapa de ejecución de un proyecto habitacional es alta, este rubro representa en promedio el 49% del costo total de un proyecto entre 2010 - 2019, con un rango entre los US\$581,276 – US\$19.9 millones, tomando en cuenta la diversidad de proyectos de los mercados relevantes analizados entre 2010 – 2019.

En lo que concierne a los recursos financieros, el promedio del financiamiento para los proyectos analizados asciende a US\$6,4 millones; sin embargo, este financiamiento en montos globales difiere según los tamaños de los agentes económicos y mercados relevantes (gráficos 16 y 17). Es destacable que el 60.9% de créditos presentan como requisito una garantía hipotecaria y en el 10.1% se exige la experiencia en el mercado con requisito adicional.<sup>209</sup> El financiamiento bancario equivale en promedio al 69%, del monto de inversión total, lo que implica un requerimiento del 31% de recursos propios o de financiamiento con otras entidades financieras o de diversos rubros.<sup>210</sup>

**Gráfico 16. Monto de financiamiento y tasas de interés efectiva por tamaño de empresa y mercado relevante. En millones de US\$ y %. 2010 – 2019**



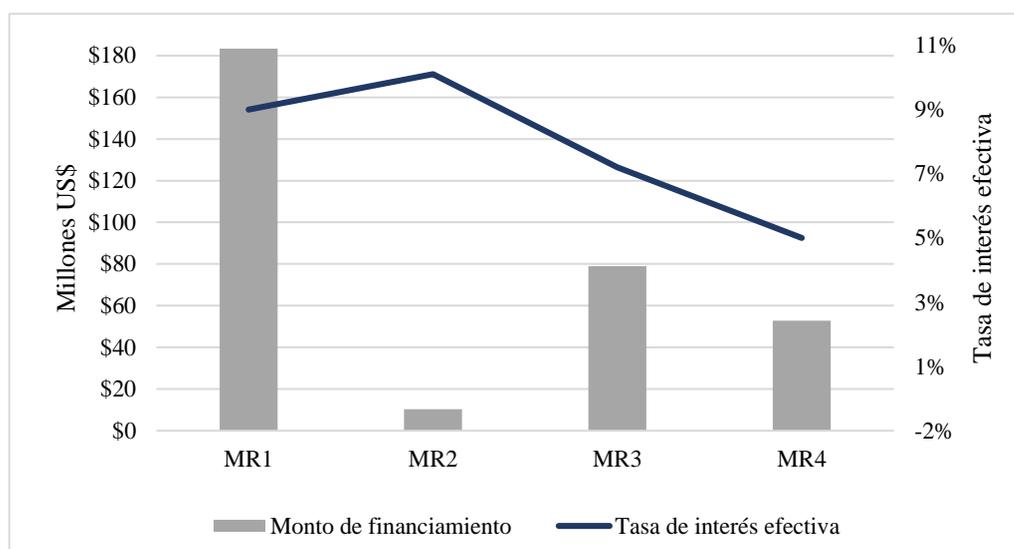
Fuente: elaboración propia con base en información de agentes económicos.

<sup>208</sup> Vinculados con los rubros de: cemento, concreto, herrería, cancelería, carpintería, entre otros.

<sup>209</sup> Información obtenida por medio de requerimientos de información de agentes desarrolladores de vivienda e instituciones financieras.

<sup>210</sup> Sociedades de seguros, agentes económicos constructores de vivienda e intermediarios financieros corporativos.

**Gráfico 17. Monto de financiamiento y tasa de interés efectiva por mercado relevante**  
**En millones de US\$ y %. 2010 - 2019**



Fuente: elaboración propia con base en información de agentes económicos desarrolladores de vivienda y entidades financieras.

En los gráficos previos se identifican mayores costos de financiamiento para las micro y pequeñas empresas, correspondiendo también a los mercados relevantes donde estos segmentos presentan mayor presencia (MR1 y MR2). El monto de financiamiento entre las medianas y grandes empresas es superior en US\$218 millones respecto al monto financiado de las micro y pequeñas empresas (gráfico 16); además de observarse los menores niveles de tasas de interés para los agentes de mayor tamaño en proyectos de los mercados MR3 y MR4, en los que predomina su participación (gráfico 17).<sup>211</sup>

De esta manera, los MR3 y MR4 presentan menores limitantes a la entrada en términos de disponibilidad y costo de financiamiento, sin embargo, son mercados con requerimientos de inversión para el desarrollo de proyectos habitacionales superiores en 7.1% (MR3) y 40.1% (MR4) respecto al nivel promedio de inversión necesaria para los proyectos del MR1 y MR2.

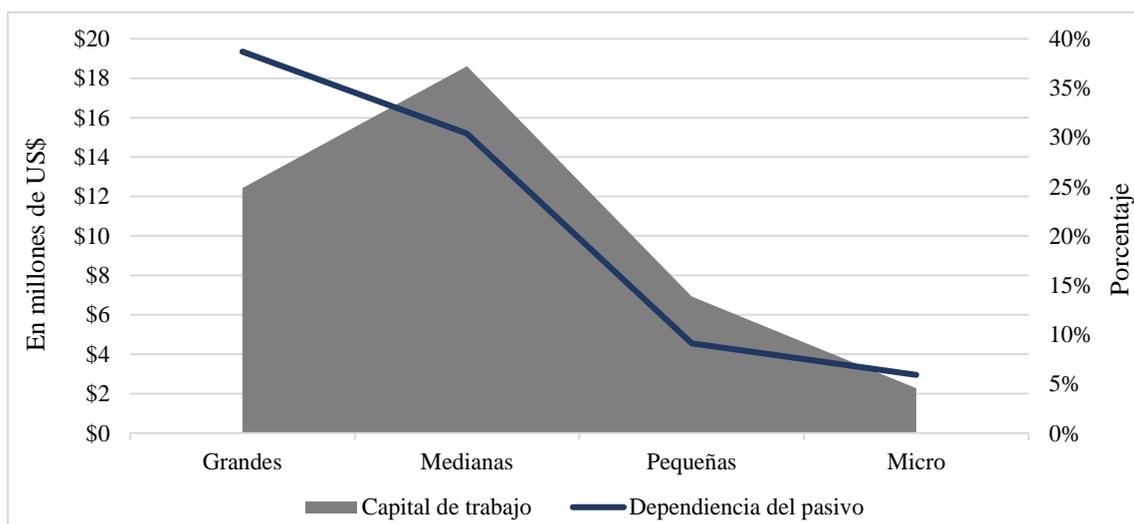
El MR3 y MR4 son mercados en que sobresalen los incumbentes con altos niveles de eficiencia, lo que conlleva a la consolidación de fuertes barreras a la entrada, dada que estos agentes económicos cuentan con mayor acceso al financiamiento y capacidad de inversión, así como menores costos del capital financiero; factores que sí constituyen fuertes restricciones para las micro y pequeñas empresas.

<sup>211</sup> Es importante precisar que los requisitos de capital difieren entre los tamaños de empresas debido a que las medianas y grandes participan en los mercados relevantes de mayor ingreso y menor riesgo (MR3 y MR4), lo que implica el desarrollo de proyectos de mayor valor económico en comparación con los mercados relevantes MR1 y MR2.

Adicionalmente, no se identifican barreras a la entrada en el caso de los requerimientos de capital (maquinaria y equipo), ya que este tipo de servicios puede ser subcontratado con relativa facilidad; no obstante, existen barreras financieras vinculadas con dicha subcontratación referidas al nivel de liquidez que afronta un agente económico para el desarrollo de un proyecto habitacional, reflejados en el capital de trabajo y grado de dependencia del pasivo entre los desarrolladores de vivienda, el cual difiere según su tamaño (ver gráfico 18).

En la medida un agente económico desarrolla proyectos de gran escala y valor de mercado, debe contar con una mayor necesidad de efectivo para los pagos requeridos durante su etapa de construcción. Se identifica que las grandes y medianas desarrolladoras presentan un nivel de capital de trabajo que ronda los US\$12.4 – 18.6 millones; respectivamente, y equivale a un nivel de efectivo requerido superior al de las pequeñas y microempresas en un 124.1% y 582.4%; correspondientemente. Lo anterior delimita una barrera significativa para las micro y pequeñas empresas en términos del desarrollo de proyectos habitacionales de mayor valor y cantidad de viviendas.

**Gráfico 18. Capital de trabajo y dependencia del pasivo según tamaño de empresa (valores promedio) 2015- 2019 <sup>212</sup>**



Fuente: elaboración propia con base en información de agentes económicos desarrolladores de vivienda.

Esta necesidad de efectivo se reafirma con el indicador de dependencia del pasivo, ya que secunda que entre mayor es la escala del proyecto, la empresa depende de la ejecución de los inventarios para el pago de las obligaciones corrientes vinculadas con la construcción. Es decir, que, al presentar un mayor porcentaje, las grandes (38.7%) y medianas empresas (30.4%) reflejan un alto nivel de

<sup>212</sup> El capital de trabajo se calcula como una diferencia entre el monto de activos y pasivos corrientes. Mientras que la dependencia del pasivo corresponde al ratio entre el pasivo corriente y el nivel de inventario reportado en los estados financieros.

inversión en términos corrientes por medio de los inventarios de materiales y de viviendas en etapa de comercialización, lo que se vuelve más difícil de sostener financieramente para las pequeñas y microempresas.

### **c. Barreras estratégicas**

#### **i. Cuotas de mercado y recursos estratégicos**

A nivel general, sin distinguir por cada mercado relevante, el principal agente económico en términos de participaciones de mercado entre 2010 – 2019 es Inversiones Roble, seguido por Dueñas Hermanos Limitada, Inversiones Bolívar y Desarrollos Veranda; agentes económicos que abarcan más del 70% del mercado, mientras que el restante de las ventas se reparte entre doce incumbentes.

Los altos niveles de cuotas de mercado de los principales incumbentes también se observan en los diferentes mercados relevantes, los cuatro principales oferentes representaron más del 90% del mercado en el MR1, mientras que en el MR2 y MR3 se indican niveles que superan el 85% y 95% (2015- 2019).<sup>213</sup>

En lo que respecta al MR4, se presenta un mercado monopólico para ambos periodos analizados (P1 y P2). Por los razonamientos previos, es plausible afirmar la existencia de una barrera a la entrada sustancial en los diferentes mercados relevantes, dadas las altas cuotas de mercado en una cantidad limitada de participantes, y que además cuentan con los mayores niveles de eficiencia podrían desincentivar por si mismas el ingreso de competidores, que tendrían que desarrollar inversiones fuertes para lograr un posicionamiento efectivo en esta actividad.

En términos de los recursos estratégicos, Blees et al. (2003) los define como insumos que permiten a una empresa mantener una ventaja competitiva sobre sus competidores actuales y potenciales. Para el caso de la construcción de vivienda, la disponibilidad de suelo urbanizable es de especial importancia para el desarrollo de proyectos habitacionales, lo que implica que aquellos agentes económicos que disponen de este recurso pueden contar con ventajas de costos y, a la vez, contribuir a la escasez de este insumo, lo que implica disminuciones en el nivel de rivalidad en los mercados.

El agente económico con la mayor cantidad de reservas de suelo es Inversiones Roble, seguido por el agente constructor JOR, S.A. de C.V., INURBA y Dueñas Hermanos Limitada; lo que conlleva a altos niveles de concentración de este recurso, con un IHH de 5,957 puntos.

El costo promedio del suelo urbanizable para el desarrollo de todos los proyectos habitacionales analizados representó un 12.1% del total de su estructura de costos (2010 – 2019). Ello implica que

---

<sup>213</sup> Mientras que para el periodo entre 2010 – 2014, el C4 para el MR1 era de 100%, MR2 de 88.9%, mientras que en el MR3 el C2 equivalía al 100% y en el MR4 solo participa un agente económico monopolista.

este rubro de costos tiene una importancia relativamente significativa, en promedio se ubica en el tercer rubro con mayor contribución en la estructura de costos.<sup>214</sup>

Sin embargo, al analizar la estructura de costos de los principales agentes desarrolladores con reserva de suelo se observan proporciones diferenciadas, ya que, para Inversiones Roble y Dueñas Hermanos Limitada presentan la ventaja de ser propietarios de suelo de forma histórica; por lo que se concluye que estos agentes económicos son los que cuentan con mayores prerrogativas en cuanto a la disposición de suelo urbanizable.

En lo que respecta a JOR, S.A. de C.V. durante el periodo 2010 – 2019 no se reporta participación en el mercado en cuestión; no obstante, se estima el desarrollo de proyectos habitacionales para los próximos años, representando un potencial incumbente a observar.

Por consiguiente, se identifican altas barreras a la entrada en términos de cuotas de mercado, así como en el acceso al suelo urbanizable como recurso estratégico, debido a los altos niveles de concentración en las reservas de suelo en el ámbito geográfico de los mercados relevantes. Tal concentración podría limitar aún más su oferta, incidiendo sobre el nivel de precios de las parcelas y en última instancia generar un impacto sobre el nivel de inversión requerido de los potenciales entrantes, así como retrasar el incremento de la actividad de los incumbentes que no dispongan de importantes ventajas en su posesión de reservas de suelo.

## **ii. Efectos reputacionales y de experiencia**

La reputación de los participantes del mercado en términos de calidad, confiabilidad y trayectoria en el mercado podría dificultar la entrada de nuevos oferentes. Como señala la OECD (2005) cuando los consumidores guían sus decisiones de compra con base en la reputación y experiencia del oferente, los nuevos competidores se ven forzados a adoptar estrategias de precios para compensar el riesgo que perciben los consumidores al adquirir su producto.

Es decir, el efecto reputacional puede incidir sobre los demandantes, pero también sobre las capacidades de provisionamiento de recursos para el desarrollo de proyectos. En lo referente al financiamiento, las instituciones financieras consideran como factor importante el aspecto reputacional, dentro de los cuales se examina:<sup>215</sup>

- (i) Experiencia en el segmento de mercado, rentabilidad del proyecto y nivel de ingreso anual.

---

<sup>214</sup> Solo después de los insumos de producción y el costo de mano de obra.

<sup>215</sup> Información proporcionada por escrito mediante requerimientos de información a instituciones financieras.

- (ii) Nivel de preventa: 40% para proyectos habitacionales con precios entre US\$33,000 – US\$100,000; 50% *ídem* US\$101,000 – US\$250,000; 60% *ídem* US\$251,000 – US\$500,000.
- (iii) Experiencia mínima en el mercado de 5 a 10 años.
- (iv) Historial crediticio y posición financiera.
- (v) Currículum de obras ejecutadas y resultados alcanzados en la ejecución, venta y amortización de deudas en el sistema financiero.

Por lo cual, el efecto reputacional implica una barrera moderada para los incumbentes en el desarrollo de vivienda, debido a que, tal como se mencionó en el romano v de este capítulo, el financiamiento representa en promedio el 69% del monto total de inversión, la presencia de un 81.3% de incumbentes que poseen más de 10 años de trayectoria en el mercado (ver tabla 20) les provee experiencia en el segmento; así como la posibilidad de obtener un tipo de financiamiento extra bancario.<sup>216</sup>

El panorama podría ser diferente para el nuevo entrante, ya que necesitaría ganar experiencia y reputación en el mercado para acceder a fuentes de financiamiento, lo que le llevaría a financiarse con fondos propios o financiamiento extra bancario. Para nuevos competidores, esta barrera se clasificaría como fuerte, salvo excepciones como en el caso de que la sociedad se encuentre conformada por accionistas de buena reputación. No obstante, tal situación no se observa para el caso de los mercados relevantes analizados.

**Tabla 20. Año de fundación de sociedad de agentes económicos desarrolladores**

Agente económico	Año de fundación
Inversiones Bolívar, S.A. de C.V.	1960
Inmuebles, S.A. de C.V.	1968
Inversiones Roble	1971
T.P., S.A. de C.V.	1977
INURBA, S.A. de C.V.	1984
ALGASA, S.A. de C.V.	1991
CONICA, S.A. de C.V.	1998
Dueñas Hermanos Limitada (Urbánica)	2001
D&D, S.A. de C.V.	2001
GALMACO, S.A. de C.V. (Tres Torres)	2002
Grupo Arquero, S.A. de C.V.	2006
ITAT, S.A. de C.V.	2008
Desarrollos Veranda, S.A. de C.V.	2010
Grupo Rivera, S.A. de C.V.	2016
SAD, S.A. de C.V.	2016
Alpha Inversiones, S.A. de C.V.	2017

Fuente: elaboración propia con base en información de agentes económicos desarrolladores de vivienda.

<sup>216</sup> Tal es el caso de Salazar Romero, S.A. de C.V, acorde con información proporcionada por escrito mediante requerimiento de información.

### iii. Diferenciación del producto habitacional <sup>217</sup>

Se identifica que los oferentes han desarrollado una estrategia de diferenciación sustancial de los proyectos habitacionales en términos de sus precios, tamaño de la unidad habitacional y costos medios; sobre lo cual incide en primera instancia el segmento de demandantes o clientes meta de los proyectos, en este estudio dividido por mercados relevantes (ver tabla 21), de forma consecuente lo diferencian también en aspectos como acabados y sus amenidades.

**Tabla 21. Descripción general de los proyectos habitacionales según mercado relevante**

	Rango de precios	Tamaño promedio (metros cuadrados)	Costos medios	Monto de inversión (rango)
MR1	US\$40,000 - US\$108,326	129.1	US\$84,362.83	US\$1.3 – US\$29.5 millones
MR2	US\$162,832 - US\$243,725.50	250.61	US\$143,776.77	US\$1.3 – US\$110.6 millones
MR3	US\$258,850 - US\$334,539	161.74	US\$224,668.96	US\$890,159 – US\$26.8 millones
MR4	US\$385,466 - US\$431,281	290.4	US\$253,091.42	US\$12.1 – US\$23.6 millones

Fuente: elaboración propia con base en información de agentes económicos desarrolladores de vivienda.

Los proyectos habitacionales del MR1 son destinados para demandantes de ingreso medio-bajo, mientras que los proyectos del MR2 y MR3 a consumidores de ingreso medio y medio alto; siendo el MR4 el correspondiente al más alto nivel de ingreso. La influencia del segmento de mercado se evidencia en el nivel de costos medios, el cual difiere significativamente a razón de los acabados de las unidades habitacionales, así como las amenidades disponibles en los proyectos, siendo los proyectos del MR3 y MR4 los que disponen de una mayor cantidad de estas condiciones. <sup>218</sup>

En este sentido, en conjunto con lo analizado en este epígrafe sobre los niveles de concentración y financiamiento por mercado relevante, se determina la existencia de altas barreras a la entrada, con una mayor significancia en los mercados MR3 y M4.

En la tabla 22 se resume la clasificación de las barreras a la entrada analizadas, considerando la metodología de Bain, citado en Posso (2005); se observan cuatro categorías de barreras de entrada fuertes y una débil.

<sup>217</sup> Para mayor información sobre las estrategias de diferenciación de proyectos habitacionales, ver Tarziján & Paredes (2006).

<sup>218</sup> Tales como: piscina, senderos, juegos infantiles, casa club, gimnasio.

**Tabla 22. Resumen de barreras a la entrada de los mercados de desarrollo de vivienda  
Mercados relevantes 2010 - 2019<sup>219</sup>**

	No barrera	Barrera débil	Barrera moderada	Barrera fuerte
<b>Barreras legales</b>				
<b>Barreras estructurales</b>				
Costos hundidos				
Ventaja absoluta en costos y estrategias de diversificación				
Subcontratación de la etapa de construcción				
Economías de escala y capacidad instalada				
Economías de secuencia				
Requisitos de capital (maquinaria y equipo)				
Necesidad de financiamiento				
<b>Barreras estratégicas</b>				
Cuotas de mercado y recursos estratégicos				
Efectos reputacionales y de experiencia				
Diferenciación del producto habitacional				

Fuente: elaboración propia.

## **VII. Análisis de posición de dominio y factores que inciden en los precios de vivienda**

### **A. Aspectos teóricos<sup>220</sup>**

De acuerdo con la Superintendencia de Competencia (2004, p. 94), se considera que el poder de mercado es “la capacidad de un agente de aumentar y mantener los precios por encima del nivel que prevalecería bajo condiciones de competencia, por un periodo no transitorio, sin perder participación de mercado ni rentabilidad”; por medio de lo cual, obtienen mayores márgenes de ganancia y rentabilidad, tal como menciona COFECE (2018).

Se considera que el poder de mercado incrementa debido a una reducción en la cantidad de incumbentes o en el ingreso de competidores por causa de barreras a la entrada erigidas o no por los agentes económicos con poder de mercado; así como ante un incremento en la desigualdad de los niveles de producción o ventas entre los oferentes.

A la vez, se considera que la posición dominante de un agente económico en el mercado relevante involucra: (i) su participación en dicho mercado y la posibilidad de fijar precios unilateralmente o

<sup>219</sup> De acuerdo con Bain (1965) citado en Posso (2005), las barreras a la entrada se clasifican en: (i) muy significativas, (ii) significativas, (iii) de moderadas a bajas. Para efectos prácticos, y con base en esta clasificación, se consideran tres tipos de barreras: (i) débil, (ii) moderada y (iii) fuerte.

<sup>220</sup> Esta sección se elaboró principalmente con base en información de COFECE (2018).

restringir el abastecimiento en el mercado relevante sin que los agentes competidores puedan real o potencialmente contrarrestar dicho poder; (ii) la existencia de barreras a la entrada y a los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores; (iii) la existencia y poder de sus competidores; y (iv) Las posibilidades de acceso del agente económico y sus competidores a fuentes de insumos (Superintendencia de Competencia, 2004).

## B. Índice de Lerner

De acuerdo con Guzmán & Ramos (2016) el Índice de Lerner (IL) mide la capacidad de control sobre el mercado de una empresa en una industria determinada, ejercido por medio de modificaciones en los precios a consideración de los costos marginales y efectos en la demanda.

Los valores que puede tomar el IL varían entre cero y uno (0-1), considerando que entre más cerca se encuentre el valor a cero significa que la empresa no tiene poder de mercado, lo que equivaldría a un escenario de competencia perfecta en el cual, el precio es igual al costo marginal; caso contrario al de una estructura de mercado de competencia imperfecta.

Pepall, et. al. (2005) realizan estimaciones que sitúan el margen promedio de IL en mercados monopólicos entre 0.37 y 0.57; es decir, valores por encima de estas cifras se consideran elevados. Por lo cual, con base en esta evidencia, se consideran los siguientes niveles de IL para el presente estudio:

**Tabla 23. Rangos de análisis del Índice de Lerner**

Rango de Índice de Lerner	Clasificación
0 – 0.20	Bajo
0.21 – 0.36	Moderado
0.37 en adelante	Alto

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la información provista por los desarrolladores de vivienda, se procede al cálculo del IL<sup>221</sup> por agente económico y mercado relevante considerando lo siguiente: (i) si el agente económico presenta un proyecto habitacional en un mercado relevante determinado, se utiliza el precio promedio de las unidades habitacionales de ese proyecto<sup>222</sup> y sus costos medios; (ii) si el agente económico presenta dos a más proyectos, se calcula la sumatoria de ventas y se divide entre el número total de

<sup>221</sup> Se utiliza la fórmula:  $IL = \frac{P - CMe}{P}$ ; donde P es el precio y CMe el costo medio del proyecto habitacional.

<sup>222</sup> Aplica para los proyectos habitacionales con precios diferenciados entre modelo habitacional.

viviendas para obtener un precio promedio de todos los proyectos habitacionales. El mismo procedimiento aplica para el cálculo de los costos medios (ver tabla 24).

**Tabla 24. Índice de Lerner promedio ponderado, IHH y ratio de concentración C4 por Mercados relevantes. 2010 – 2019**

	Periodo 2010 – 2014 (P1)			Periodo 2015 – 2019 (P2)		
	IL	IHH	C4	IL	IHH	C4
<b>MR1</b>	0.22	4,653	100%	0.79	3,155	90.9%
<b>MR2</b>	0.34	2,251	88.9%	0.26	3,125	88.4%
<b>MR3</b>	0.09	5,249	n.a.	0.21	3,575	99.6%
<b>MR4</b>	Alto	10,000	n.a.	Alto	10,000	n.a.

Fuente: elaboración propia con base en información de agentes económicos desarrolladores de vivienda urbana.

Para el caso del MR1, en el P1 el IL es moderado a causa de que la mayoría de los participantes presentan un indicador moderado o bajo, mientras que en el P2 se incrementa la cantidad de incumbentes; sin embargo, el mercado aún es altamente concentrado y aumenta sustancialmente el IL de Inversiones Roble e Inmuebles, S.A. de C.V. Además, operan dos nuevos participantes (D&D, S.A. de C.V. e Inversiones Bolívar, S.A. de C.V.), ambos con poder de mercado, sus IL son altos.

Los resultados muestran en el MR1 un aumento significativo en el IL, de 0.22 a 0.79, dado el aumento o alta capacidad de imponer precios de cuatro agentes económicos.

En el MR2 se identifica un incremento en los niveles de concentración medidos con el IHH (en 874 puntos) debido a una reducción en la participación de los incumbentes con mayores cuotas de mercado (Inversiones Roble, T.P., S.A. de C.V., y Dueñas Hermanos Limitada), a la vez de la presencia de un nuevo entrante en el P2 (Inversiones Bolívar, S.A. de C.V.).

A la vez, se identifica una disminución del IL en 0.08, <sup>223</sup> a pesar de la mayor concentración, el indicador promedio de este mercado relevante se reduce por la entrada de incumbentes con un IL medio y bajo.

Para el P1, en el MR3 se identifican altos niveles de concentración debido a que dos incumbentes generaban la totalidad de la producción, Dueñas Hermanos Limitada y Grupo Arquero, S.A. de C.V. Empero, en el segundo periodo ingresan a este mercado relevante tres incumbentes: Inversiones

<sup>223</sup> Llegando a un IL de 0.26 para el P2.

Bolívar, S.A. de C.V., Inversiones Roble, y T.P., S.A. de C.V., los cuales abarcan más del 75% del mercado en el P2.

Como consecuencia se genera una reducción en el nivel de concentración y un incremento en el IL promedio para el P2. No obstante, el MR3 presenta un indicador de poder de mercado moderado, de 0.21.

En el MR4 los niveles de concentración son los máximos en los dos períodos, dada la operación de un oferente, sin embargo, para el P2 se reduce la cantidad de proyectos desarrollados, de dos proyectos en P1 a uno, siendo el IL menor. Este indicador se sitúa arriba de la frontera de un nivel alto propio de una empresa con poder de mercado que no enfrenta competencia.

En los cuatro mercados relevantes, en los dos ámbitos temporales observados, se cuentan con una cantidad limitada de incumbentes, siendo nueve su máxima cantidad, lo que implica la existencia de estructuras oligopólicas y un monopolio en el MR4, propicios para el ejercicio de poder de mercado. Los IL son altos al menos para un agente económico en cada MR, y se observa un aumento en sus promedios para el P2.

### **C. Umbral de dominancia**

El umbral de dominancia muestra el nivel de participación de mercado a partir del cual existe riesgo de dominancia en un mercado relevante.<sup>224</sup> La comisión Nacional de Defensa de la Competencia (2017) plantea que el Umbral de Dominancia ( $S_D$ ), se define como:

$$S_D = \frac{1}{2} * [1 - s_1^2 + s_2^2]$$

Donde:

- $s_1^2$ : participación al cuadrado del principal agente económico.
- $s_2^2$ : participación al cuadrado del segundo principal agente económico.

Se considera que un agente económico presenta posición dominante si posee la mayor participación del mercado en conjunto con una participación de forma individual que supera el umbral de dominancia ( $S_1 > S_D$ ). En este caso, este análisis se complementa y valida con más información proveniente del mercado, pero se emplea el umbral como indicativo de dicha posición.

---

<sup>224</sup> Superintendencia de Industria y Comercio (2016).

En el MR1, se identifica a Inversiones Roble como el agente económico con posición dominante para ambos periodos, debido a que su participación de mercado se encuentra en 13.1% y 25.4% sobre los niveles de UD para cada periodo correspondiente (ver tabla 25).

**Tabla 25. Umbral de dominancia por mercado relevante y periodo**  
En porcentajes. 2010 – 2019

Periodo 2010 – 2014 (P1)		Periodo 2015 – 2019 (P2)			
MR1	Umbral de dominancia	42%	MR1	Umbral de dominancia	34%
	Participación C1 > UD			Participación C1 > UD	
MR2	Umbral de dominancia	48%	MR2	Umbral de dominancia	38%
	Participación C1 > UD			Participación C1 > UD	
MR3	Umbral de dominancia	39%	MR3	Umbral de dominancia	35%
	Participación C1 > UD			Participación C1 > UD	

Fuente: elaboración propia con base en información de agentes económicos desarrolladores de vivienda.

En lo que respecta al MR2, en el P1 se identifica como el principal agente económico a T.P., S.A. de C.V, el cual no presenta posición dominante debido a que su nivel de participación es inferior al UD, lo cual se debe a que para ese periodo se presentan una concentración moderada (IHH 2,251). Para el P2 cambia tal situación, ya que se identifica a Inversiones Bolívar, S.A. de C.V. como el principal agente económico, además, con posición dominante, su cuota de mercado es superior al umbral de dominancia.

Este mismo incumbente presenta posición dominante en el P2 para el MR3, en el cual, el diferencial de participación de mercado respecto al umbral de dominancia es mayor al 20%. Para el P1, el diferencial de la participación del principal incumbente (Grupo Arquero, S.A. de C.V.) respecto al umbral de dominancia también se sitúa por arriba del 20%.

Finalmente, para el MR4 en ambos periodos participa un monopolista, es decir, Dueñas Hermanos Limitada no enfrenta competencia y por consiguiente ejerce una total independencia y condiciones de dominancia en tal mercado.

#### **D. Condiciones adicionales que propician posición de dominio en mercados relevantes**

##### **a. Mercados con bienes diferenciados y estrategias**

De acuerdo con Pereda (2020), la diferenciación de los productos implica la configuración de estrategias en las cuales se compite a través de dimensiones adicionales al precio, tales como la

calidad, innovación o variedad; de esta manera, los incumbentes pueden atender varios segmentos de mercado y establecer estrategias diferenciadas, las cuales, según Martínez (2021), permiten a un agente económico una mayor participación en el mercado mediante la selección de segmentos de consumidores a los cuales se ofrecen productos con precios y variedades diferentes.

En lo referente a los proyectos habitacionales, la diferenciación se evidencia principalmente por el segmento de mercado al cual se enfocan, así como en características como los metros cuadrados de construcción y cantidad de estilos habitacionales (ver tabla 26).

**Tabla 26. Características de los proyectos según precio, segmento de mercado, tamaño promedio por unidad y estilos habitacionales. US\$ y m<sup>2</sup>. 2010 – 2019.**

	Rango de precios	Segmento de mercado	Tamaño promedio m <sup>2</sup>	Estilos habitacionales
<b>MR1</b>	US\$40,000 - US\$108,326	Demandantes de nivel de ingreso medio – bajo	129.1	1 estilo habitacional – 50% de proyectos; De 2 a más estilos – 50 % de proyectos.
<b>MR2</b>	US\$162,832 - US\$243,725.50	Demandantes de nivel de ingreso medio	250.61	1 estilo habitacional – 47.1% <i>ídem</i> ; De 2 a más estilos – 52.9% <i>ídem</i> .
<b>MR3</b>	US\$258,850 - US\$334,539	Demandantes de nivel de ingreso medio – alto	161.74	1 estilo habitacional – 55.6% <i>ídem</i> ; De 2 a más estilos – 44.4% <i>ídem</i> .
<b>MR4</b>	US\$385,466 - US\$431,281	Demandantes de nivel de ingreso alto	290.4	De 2 a más estilos – 100% <i>ídem</i> .

Fuente: elaboración propia con base en información de agentes económicos desarrolladores de vivienda.

De esta manera se confirma la existencia de características diferenciadas entre los productos habitacionales ofertados en los diferentes mercados relevantes a razón de disponibilidades de pago de consumidores heterogéneos. Ante lo cual, los agentes desarrolladores tienen la capacidad de desarrollar proyectos habitacionales para diferentes segmentos de mercado, lo que se traduce en la generación de mercados oligopólicos y la posibilidad de obtener mayores cuotas de mercado y eficiencia en costos (ver tabla 27).

**Tabla 27. Cantidad de segmentos de mercado (CSM) atendidos por agente económico 2010 – 2019**

Agente económico	CSM 2010 - 2014	CSM 2015 - 2019
Dueñas Hermanos Limitada (Urbánica)	3	3
Inversiones Roble	2	3
T.P., S.A. de C.V.	2	2
Inmuebles, S.A. de C.V.	2	1
Grupo Arquero, S.A. de C.V.	1	0
Desarrollos Veranda, S.A. de C.V.	1	1

Agente económico	CSM 2010 - 2014	CSM 2015 - 2019
INURBA, S.A. de C.V.	1	0
Alpha Inversiones, S.A. de C.V.	1	0
ALGASA, S.A. de C.V.	1	1
Inversiones Bolívar, S.A. de C.V.	0	3
Grupo Rivera, S.A. de C.V.	0	1
ITAT, S.A. de C.V.	0	2
D&D Construcciones, S.A. de C.V.	0	1
CONICA, S.A. de C.V.	0	1
SAD, S.A. de C.V.	0	1
GALMACO, S.A. de C.V. (Tres Torres Desarrolladora)	0	1

Fuente: elaboración propia con base en información de agentes económicos desarrolladores de vivienda.

Con los cinco principales agentes económicos <sup>225</sup> es posible establecer su incidencia relativa entre la diversificación entre los segmentos de mercado a los cuales oferta un agente desarrollador, su participación en el mercado y los niveles de eficiencia sobre sus costos. <sup>226</sup>

De igual manera, es importante mencionar que la participación en mercados relevantes diferentes implica factores de competencia inter – mercados diferenciadas a las cuales se enfrentan los incumbentes, las tres principales se sintetizan en la tabla 28.

**Tabla 28. Factores de competencia por mercado relevante**

Principales factores de competencia	
MR1	Ubicación, ventaja reputacional y precios.
MR2	Precios, ubicación y ventaja reputacional.
MR3	Ubicación, precios y diseño.
MR4	Diseño, ubicación y calidad de la obra de construcción.

Fuente: elaboración propia con base en información de agentes económicos desarrolladores de vivienda.

De esta manera se destaca la importancia de la reputación del agente desarrollador de vivienda para el MR1 y MR2, mientras que en el MR3 y M4 indican en mayor medida los factores de diseño y calidad de obra, los cuales, no son plausibles en los primeros mercados citados.

<sup>225</sup> Marcados con color gris en la tabla 36.

<sup>226</sup> Salvo excepción de Desarrollos Veranda, S.A. de C.V., agente económico que participa en el MR1 para el P1, mientras que en el P2 participa en el MR2. No obstante, en ambos mercados referidos es el segundo agente económico con mayor participación.

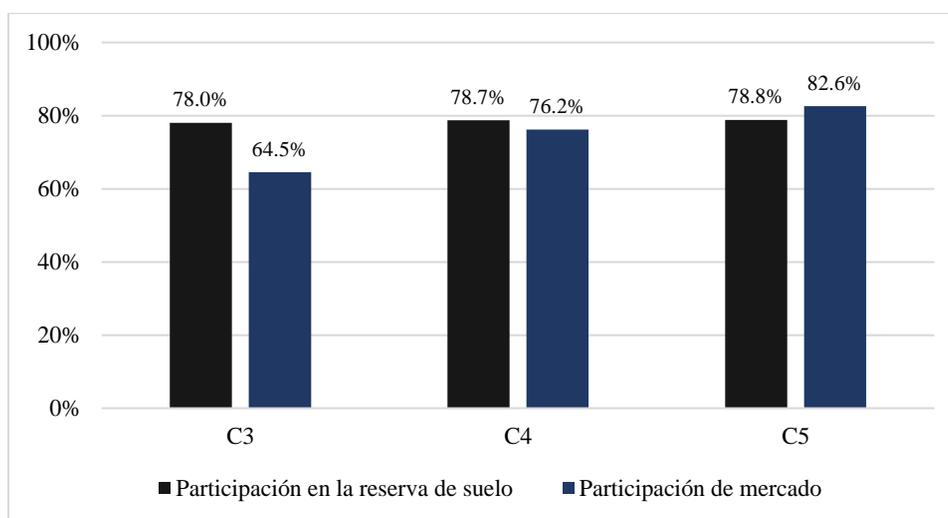
Además, tal como se evidencia en la tabla 28, son pocos los agentes económicos capaces de atender una cantidad representativa de segmentos de mercado, lo que podría implicar un factor que consolide el poder de mercado entre los agentes económicos que sean capaces de lograrlo, así como mayores cuotas de mercado que podrían ser lesivas a la rivalidad en el desarrollo de viviendas.

### b. Reserva de suelo urbanizable

El suelo es un factor crucial para el desarrollo de viviendas, ya que, debido a sus características es un bien inmobiliario por naturaleza, que se vincula a procesos de segmentación arraigados a las capacidades de uso y localización. En este sentido, es posible establecer que la demanda de suelo urbanizable depende de la demanda derivada del mercado de vivienda y de otro tipo de propiedades inmobiliarias, por lo cual, la CNC (s.f.) establece una relación estrecha entre el precio del suelo y de la vivienda.

Al respecto, la adquisición de suelo urbanizable a un menor costo y en una ubicación atractiva se ha vuelto cada vez más escasa, especialmente en el AMSS, lo que determinación al suelo urbano como un factor estratégico, pudiendo influir en la participación del mercado de los agentes económicos. Como se muestra en el gráfico 19, los tres principales agentes económicos (C3) que cuentan con el 64.5% de participación de mercado acumulan un 78% del total de reserva de suelo en titularidad. Ese porcentaje incrementa marginalmente para el C4 (78.7%) y C5 (78.8%).

**Gráfico 19. Porcentaje de reserva de suelo según el tamaño de la participación de mercado de los oferentes (C3, C4 y C5) (2010 – 2019).**



*El C3 agrupa a: (i) Inversiones Roble, (ii) Dueñas Hermanos Limitada, (iii) Inversiones Bolívar, S.A. de C.V. El C4 incorpora, además de los tres anteriores, a (iv) Desarrollos Veranda, S.A. de C.V., y el C5 a (v) Grupo Arquero, S.A. de C.V.*

Fuente: elaboración propia con base en información de agentes económicos desarrolladores de vivienda.

La posesión de reserva de suelos genera importantes ventajas para competir en el mercado de vivienda nueva en el mediano y largo plazo, debido a que el suelo urbano es un factor estratégico que representa un costo determinante y sus precios fueron ascendentes en el período analizado. Por ende, se reitera que la concentración del suelo en pocos oferentes implica una barrera para el ingreso de nuevos participantes o la expansión de los micro y pequeños empresarios que ya operan en ellos.

Las ventajas que representa para los desarrolladores la acumulación de reservas del suelo no solo provienen del impacto que tiene sobre sus costos, también su ubicación estratégica y acceso a infraestructura social inciden en el precio de venta e implica una mayor viabilidad para el desarrollo de los proyectos habitacionales que actualmente caracterizan al AMSS.

Empero, para 2020 no es posible establecer una relación económica entre la participación de mercado de los agentes económicos y las reservas de suelo disponible, sin embargo, es importante destacar que, a razón de la inelasticidad de la oferta del suelo y el creciente desarrollo de proyectos habitacionales, los desarrolladores optan por la compra de inmuebles para su demolición y posterior construcción de edificios de apartamentos en diferentes zonas del AMSS, sobre todo en el municipio de San Salvador.

La existencia de reservas de suelo en la actualidad podría implicar tendencias de construcción de los proyectos habitacionales en el mediano plazo, por lo cual, los mecanismos privados de control sobre el valor del suelo urbanizable podrían propiciar la distorsión de su precio y de esta manera, generar procesos de especulación e incidir sobre la competencia del mercado de desarrollo de vivienda y mercados vinculados tales como el mercado inmobiliario.<sup>227</sup>

#### **E. Factores que inciden en precios, concentración económica y grado de dominancia**

Para este acápite se realiza un análisis correlacional tomando como ejemplo el realizado por Navarro, Ocampo & Saumeth (2013), en el cuál se calcula una matriz de correlaciones para precios, IHH, e índice de dominancia.<sup>228</sup>

Es importante advertir, tal como lo afirma Morales (2011), que el coeficiente de correlación no implica una causalidad entre variables, sino que muestra la relación lineal, o asociación entre

---

<sup>227</sup> Adicionalmente se identifican a los agentes económicos: JOR S.A. de C.V. (agente constructor) e INVERDISA, S.A. de C.V.; los cuales no han desarrollado proyectos habitacionales en el mercado relevante, sin embargo, debido a los niveles de reserva de suelo urbanizable, podrían constituirse como nuevos entrantes en el mediano plazo.

<sup>228</sup> Para el análisis del mercado de desarrollo de vivienda se utilizará el umbral de dominancia como sustituto del índice de dominancia.

variables, así como la fuerza y dirección de la misma. Se considera una correlación baja o nula entre valores de 0 - 0.25, media (0.26 - 0.74) y alta o significativa (0.75 - 1.0).

En los mercados relevantes en análisis, los altos niveles de concentración mostrados en los diferentes mercados relevantes para el P1 <sup>229</sup> presentan una correlación positiva fuerte con el nivel de precios (0.782). Esta relación también se identifica con el grado de dominancia que alcanza el principal agente económico de cada mercado (tabla 29). <sup>230</sup>

La teoría aplicable sobre el análisis de competencia confirma el signo y nivel de correlaciones, es decir, entre mayor nivel de concentración y dominancia exista en los mercados relevantes, tenderán a fijarse mayores niveles de precios de vivienda (tabla 29).

**Tabla 29. Matriz de correlación de IHH, precios y nivel de dominancia  
Mercados relevantes 2010 - 2014**

	Precio	IHH	C1 - Umbral de dominancia
Precio	1		
IHH	0.782	1	
C1 - Umbral de dominancia	0.802	0.997	1

Fuente: elaboración propia con base en información de agentes económicos desarrolladores de vivienda.

Para el P2 se distingue un incremento en el nivel de correlación entre el grado de concentración y el precio equivalente al 7.5%. Entre ambos períodos, los niveles de correlación se mantienen similares, por lo cual no se identifican cambios significativos a nivel estructural que puedan incidir de manera contraria al nivel de precios (ver tabla 30).

**Tabla 30. Matriz de correlación de IHH, precios y nivel de dominancia  
Mercados relevantes 2015 - 2019**

	Precio	IHH	C1- Umbral de dominancia
Precio	1		
IHH	0.841	1	
C1- Umbral de dominancia	0.807	0.991	1

Fuente: elaboración propia con base en información de agentes económicos desarrolladores de vivienda.

Uno de los factores que repercute en los altos niveles de correlación presentados es que la vivienda es un bien que no posee un sustituto cercano, especialmente en el caso de El Salvador, contrario a lo ocurrido en otros países donde se ha logrado desarrollar una oferta de viviendas nuevas prefabricadas

<sup>229</sup> Salvo excepción del MR2 en el P1.

<sup>230</sup> En este caso se calcula la correlación de Pearson entre la diferencia entre C1 – Umbral de Dominancia contra la serie de precios promedios de los proyectos habitacionales.

producidas por módulos estandarizados, así como casas rodantes (o viviendas rodantes).<sup>231</sup> En este sentido, se configura un mercado con altos niveles de concentración y dominancia, con implicaciones sobre la determinación de los precios.

Lo anterior se vincula con el control de recursos escasos, tales como el suelo, los cuales permiten la generación de eficiencias en términos de costos y de esa manera se generan procesos de diversificación en la oferta de los proyectos habitacionales. A nivel del mercado global de desarrollo de vivienda<sup>232</sup>, sin distinción por mercado relevante, se identifican pocos agentes económicos que presentan dicha capacidad, que en su mayoría son los que tienen posición de dominio y agrupan en promedio más del 80% de las ventas de vivienda nueva.<sup>233</sup>

Por consiguiente, los factores de diferenciación y segmentación de mercado, recursos estratégicos (suelo), y generación de eficiencias en costos, permiten que los agentes económicos ejerzan su poder de mercado, lo que incide en el alza de precios de la vivienda urbana en El Salvador. Esos factores, adicionalmente, se constituyen como las principales barreras estratégicas y estructurales de entrada, según lo analizado en el capítulo previo.

Se ha evidenciado que el incremento en la cantidad de incumbentes entre los periodos analizados no incide en una disminución de los altos niveles de concentración, causa de una mayor desigualdad en el nivel de ingreso de los agentes económicos, así como en la cantidad de proyectos desarrollados, lo cual se debe en parte a la disponibilidad de suelo urbanizable y a los recursos estratégicos que disponen los principales incumbentes.

**Tabla 31. Resumen de indicadores de análisis  
Mercados relevantes 2010 - 2014**

	Índice	MR1	MR2	MR3	MR4
<b>Concentración</b>	Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH)	4,653	2,251	5.249	10,000
	2 agentes económicos (C2)	95%	57.8%	100%	n.a.
	3 agentes económicos (C3)	98.9%	74.8%	n.a.	n.a.
	4 agentes económicos (C4)	100%	88.9%	n.a.	n.a.
	Recíproco de N-empresas	0.25	0.14	0.50	1.0
<b>Poder de mercado</b>	Índice de Lerner (IL)	0.22	0.34	0.09	0.45

<sup>231</sup> Tales como los que se plantean en Novas (2010).

<sup>232</sup> Tomando a consideración a los distintos mercados relevantes en conjunto.

<sup>233</sup> Ver tabla 10. Agentes económicos marcados con color gris.

	Índice	MR1	MR2	MR3	MR4
Dominancia	Umbral de dominancia	42%	48%	39%	0%

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 32. Resumen de indicadores de análisis  
Mercados relevantes 2015 - 2019**

	Índice	MR1	MR2	MR3	MR4
Concentración	Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH)	3,155	3,125	3,575	10,000
	2 agentes económicos (C2)	75.3%	66.9%	82.3%	n.a.
	3 agentes económicos (C3)	87.3%	78.4%	93.5%	n.a.
	4 agentes económicos (C4)	90.9%	88.4%	99.6%	n.a.
	Recíproco de N-empresas	0.14	0.13	0.17	1.0
Poder de mercado	Índice de Lerner (IL)	0.79	0.26	0.21	0.38
Dominancia	Umbral de dominancia	34%	38%	35%	0%

Fuente: elaboración propia.

## VIII. Conclusiones

- Se evidencia un importante déficit cualitativo <sup>234</sup> de vivienda en El Salvador; alrededor del 50% de los hogares presenta déficit de materiales e infraestructura, lo que implica vivir en condiciones inadecuadas, incluyendo riesgos ambientales.
- En el período aproximado de una década, desde el 2010, se han presentado modificaciones importantes en la oferta privada de vivienda nueva, con tendencia de diseños y productos habitacionales ubicado en zonas de alta plusvalía, donde el suelo urbanizable es cada vez más

<sup>234</sup> El déficit cualitativo se refiere al porcentaje o número de viviendas que necesitan mejoramiento en su infraestructura, servicios básicos y seguridad.

escaso, <sup>235</sup> generando una propensión a la construcción en vertical y a la urbanización, que comprende la zona del AMSS y diversos municipios relativamente cercanos.

- Entre el 2017 y 2018 se identifica una tendencia al aumento en el precio del suelo urbanizable, aproximadamente en un 60% en el valor por vara cuadrada para los municipios de Antiguo Cuscatlán y San Salvador; y un incremento del 33% en promedio en Soyapango, Ilopango, Cuscatancingo y Mejicanos.
- Se estudió la información de dieciséis agentes económicos dedicados al desarrollo de viviendas de mercado en el AMSS durante el período 2010/19, los que finalizaron un total de 57 proyectos entre el 2010 y 2019, 33 de tipo horizontal y 24 verticales.
- La segmentación de la demanda de vivienda se puede establecer según el uso del inmueble, predominando un 80% de demanda para el consumidor final y un 20% para el inversionista (alquiler), lo cual es un porcentaje bajo, aunque incide cada vez más en las características de la oferta.
- Para la identificación de los mercados relevantes se efectuó un análisis de sustituibilidad de la demanda y oferta basado en tres tipologías de viviendas: (i) vivienda de interés social y de mercado, (ii) vivienda nueva y usada, (iii) vivienda vertical y horizontal.
- Se identificó que no existe sustituibilidad en términos de la vivienda de interés social y de mercado, debido al perfil socioeconómico de los demandantes finales y a condiciones de riesgo relacionadas con la recuperación de la inversión, para el caso de la vivienda de interés social.
- Sobre la vivienda nueva y usada, no se puede confirmar la sustituibilidad de la demanda debido a factores estructurales que reflejan un mayor nivel de utilidad en la demanda de vivienda nueva. Adicionalmente, los desarrolladores de vivienda no participan en la comercialización de la vivienda usada, como si lo hacen en el caso de la vivienda nueva, a razón de que esta se comercializa en el mercado inmobiliario; mientras que la comercialización de la vivienda nueva presenta una integración vertical dada la participación de los desarrolladores.
- Por último, el análisis afirma la sustituibilidad de las viviendas horizontales y verticales, principalmente por la existencia de precios, acabados, amenidades privadas y públicas que

---

<sup>235</sup> Según la OPAMSS, la proporción del suelo urbanizable en el AMSS para el año 2016 era del 4.1%.

son similares entre ambos tipos de vivienda; así como la posibilidad del desarrollo de una oferta de ambos tipos de proyectos habitacionales.

- A partir de lo anterior se identificó la existencia de cuatro Mercados Relevantes (MR) de desarrollo de vivienda para el AMSS y municipios aledaños, los cuales se clasificaron según los rangos de precios de los proyectos habitacionales:
  - ✓ MR1 (rango de precios entre US\$40,000 y US\$146,618),
  - ✓ MR2 (rango de precios entre US\$162,832 y US\$243,725),
  - ✓ MR3 (rango de precios entre US\$258,850 y US\$334,539) y
  - ✓ MR4 (rango de precios entre US\$385,466 – US\$431,281).
- El mercado geográfico determinado es el AMSS y los municipios aledaños de Colón, San José Villanueva, Zaragoza y Santo Tomás. Se definió una dimensión temporal de los mercados relevantes, principalmente por la cantidad de tiempo de ejecución de los proyectos habitacionales y debido a un proyecto tiene una fase de ventas que puede durar hasta cinco años, por tanto, se establecieron dos períodos, 2010 al 2014 y 2015 al 2019.
- Existe un complejo marco regulatorio relacionado a trámites y permisos de construcción de vivienda nueva, con una cantidad de trámites dispersos y con amplia duración en su tramitología, los que ameritan una mayor coordinación interinstitucional. Optimizar esta tramitología conduciría a una potencial mejora en la eficiencia de los inversionistas y por consiguiente a promover una mayor rivalidad en los mercados relevantes.
- El tiempo para llevar a cabo todo el proceso de trámites y permisos de construcción de vivienda es de alrededor de 310 días, con un amplio potencial de mejora si se compara con el promedio para el resto de Latinoamérica, de 191.2 días y de 152.3 días para los países de mayor ingreso pertenecientes a la OCDE.
- En años recientes se aprobaron tres leyes que podrían contribuir a reducir los tiempos estipulados para la obtención de los permisos de construcción: la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), la Ley de Mejora Regulatoria (LMR) y la Ley de Eliminación de Barreras Burocráticas (LEEB). Con su efectiva aplicación se considera que se podrían simplificar y reducir los costos de entrada para los desarrolladores de vivienda e incentivar a una mayor competencia entre los actuales incumbentes.
- En el proceso de obtención de permisos para la construcción se identificaron diversos trámites que no están incorporado en leyes, sino en reglamentos, lo que podría generar inseguridad jurídica tanto al administrado como a la administración pública.

- Existen esfuerzos gubernamentales en desarrollo con el fin de solventar las dificultades citadas, en aras de la simplificación y agilización de trámites. A julio del 2021, se ha avanzado en el diseño de una ventanilla única que incorporará la totalidad de los permisos que atañen a la rama de la construcción. Además, se han elaborado propuestas de modificación de diversas normativas, entre ellas, la que facilita las notificaciones electrónicas.
- Además, es importante considerar los avances consignados en las disposiciones transitorias por la OPAMSS propuestos en el marco de la pandemia del COVID- 19, tales como el uso de la tecnología, la actualización y agilización de plazos, así como el inicio exprés de obras, tarifas preferenciales, flexibilización y adecuación de requisitos del permiso de construcción, incluida la exención del requisito de previsión contra incendios al Cuerpo de Bomberos, siempre y cuando el proyecto cumpla con lo dispuesto en el Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial. Tales mejoras implementadas podrían evaluarse como un avance en la facilitación de trámites y mantenerse de forma permanente (vencieron a fines del 2020).
- El desarrollo de proyectos de vivienda nueva ha crecido un 23% en el número de participantes entre el período 2010/14 y 2015/19, sin embargo, se ha reducido la participación de las pequeñas y medianas empresas, aumentando la importancia de la gran empresa.
- Existe una tendencia a la disminución en los niveles de concentración para el período 2015 - 2019 tanto en el MR1 como en el MR3, aunque se sitúan con valores arriba de los 3,000 puntos del índice IHH, siendo mercados con alta concentración.
- En el segundo mercado relevante, la concentración entre los dos períodos temporales analizados cambió de moderada a alta, lo que se explica por un nuevo líder y la mayor participación en ventas de tres principales empresas desarrolladoras.
- Los niveles de concentración en el cuarto mercado relevante se deben a la participación de un único agente económico, Dueñas Hermanos Limitada, el cual tiene una visión estratégica de invertir para diversos tipos de mercados relevantes, incluyendo el inmobiliario comercial.
- Los mercados relevantes presentan altas de barreras a la entrada generadas por la normativa legal y tramitología aplicable en la obtención de permisos de construcción. Además, son altas las provenientes de ventajas en costos de procesos productivos eficientes y de estrategias de diversificación, que consolidan altos niveles de cuota de mercado para los incumbentes de gran tamaño (grandes empresas) las cuales, tradicionalmente han invertido o son propietarios de recursos estratégicos, permitiéndoles generar proyectos habitacionales diferenciados en términos de segmentos de demandantes.

- Es posible identificar barreras a la entrada más acentuadas en los mercados relevantes destinados a demandantes de mayor nivel de ingreso (MR3 y MR4), así como para las micro y pequeñas empresas, las cuales se enfrentan a barreras de mayor envergadura dada su mayor necesidad de financiamiento y mayores costos de estos recursos.
- Se estima que el financiamiento bancario representa en promedio el 69% del monto de inversión de un proyecto habitacional, por lo cual es un factor crucial en el desarrollo de vivienda en El Salvador, especialmente entre las micro y pequeñas empresas, debido a su capacidad financiera y los altos niveles de requerimiento de financiamiento exigibles en esta actividad económica.
- No se advierten barreras a la entrada provenientes de costos hundidos, economías de escala, capacidad instalada y requisitos de capital (maquinaria y equipo). A la vez, se detectaron barreras moderadas en lo concerniente a los efectos reputacionales y débiles respecto a las economías de secuencia.
- Los factores de diferenciación y segmentación de mercado, control de recursos estratégicos (suelo), y generación de eficiencias en costos, permiten el sostenimiento de mercados oligopólicos que presentan altos niveles de concentración y con agentes que ejercen poder de mercado en los diferentes mercados relevantes. Estos elementos inciden directamente en la tendencia de precios de la vivienda urbana en El Salvador, como elementos complementarios a factores estructurales de los mercados relevantes.
- Se identifican a los siguientes agentes económicos con posición de dominio en los mercados de desarrollo de vivienda urbana en El Salvador:
  - ✓ MR1: Inversiones Roble (para ambos periodos, en el segundo integrado con Desarrolladora Las Cumbres)
  - ✓ MR2: Inversiones Bolívar (para 2015 – 2019)
  - ✓ MR3: Grupo arquero (2010 – 2014) e Inversiones Bolívar (2015 – 2019)
  - ✓ MR4: Dueñas Hermanos Limitada (para ambos periodos)
- Los agentes económicos con posición de dominio se caracterizan principalmente por la presencia de altos niveles de IL en cada mercado relevante en el que participan, así como altos niveles de cuota de mercado que superan el umbral de dominancia (UD); a causa de factores de diferenciación y segmentación de mercado, recursos estratégicos (suelo), así como en la generación de eficiencias en costos.

- La teoría aplicable sobre el análisis de competencia pone de manifiesto el signo y nivel de correlaciones entre los factores concurrenciales del mercado de referencia, es decir, entre mayor nivel de concentración y dominancia exista en los mercados relevantes, tenderán a fijarse mayores niveles de precios de vivienda.

## **IX. Recomendaciones**

### **Al Ministerio de Vivienda, Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales:**

1. Revisar de forma integral los trámites relacionados al desarrollo de proyectos de vivienda que atañen a cada institución, tanto los que se efectúan de forma separada como en conjunto, con el fin de modificar su normativa técnica, y agilizar los trámites y procedimientos con apego a los principios de efectividad, necesidad y seguridad jurídica. Para este propósito, de igual manera, se sugiere incrementar la implementación de las herramientas de gobierno electrónico.

A partir de dicha revisión, de ser pertinente, se recomienda modificar o eliminar los trámites que se consideren innecesarios y su normativa relacionada. Se sugiere que aquellos trámites que no estén actualmente establecidos por ley se proponga su incorporación a cuerpos normativos, para otorgar una mayor certeza jurídica a los administrados o se proceda a su eliminación por carecer de fundamentación jurídica acorde a lo regulado en la LPA.

En tal sentido, se considera un avance relevante la conformación de una Comisión Técnica Interinstitucional en junio de 2020, la cual desarrolla soluciones para promover la construcción de viviendas, como parte de los incentivos para dinamizar la economía. Se recomienda que en el diseño de la ventanilla única que será implementada por esta iniciativa se valore la incorporación de la totalidad de los trámites relacionados con el desarrollo de viviendas, lo que representaría una solución idónea y en coherencia con las nuevas tendencias en la modernización de los servicios de la Administración Pública.

### **A la Asamblea legislativa:**

1. Evaluar la aprobación de marcos normativos encaminados a aumentar la seguridad jurídica del administrado y la simplificación y celeridad del proceso de permisos de construcción según las consideraciones de esta resolución.

**A la Secretaría de Comercio e Inversión y al Ministerio de Vivienda:**

1. Continuar impulsando la aplicación de la Ley de Eliminación de Barreras Burocráticas y sus instrumentos, para ayudar a prevenir y eliminar las barreras burocráticas carentes de fundamento legal y/o de razonabilidad que restringen u obstaculicen el acceso o la permanencia de los agentes económicos en los mercados de desarrollo de vivienda.
2. Evaluar para todo el proceso de trámites para el desarrollo de vivienda nueva, el cumplimiento de los plazos legales o supletorios establecidos por la Ley de Procedimientos Administrativos, la aplicación del silencio administrativo positivo, cuando proceda, así como otras prerrogativas a favor del administrado a fin de disminuir la arbitrariedad, los plazos y costos asociados a los trámites de las instituciones públicas.

**A la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador:**

1. Evaluar la implementación permanente de los procesos de agilización de trámites emitidos por la OPAMSS implementados debido a la pandemia del COVID – 19, con el objeto de aumentar la celeridad en el otorgamiento de permisos de construcción.

**Al Ministerio de Vivienda, al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador y Oficinas de Planificación de Gestión y Desarrollo Territorial:**

1. Revisar y actualizar de forma continua la formación técnica profesional del personal encargado de la evaluación y otorgamiento de permisos de construcción, que les permita conocer oportunamente las innovaciones y nuevas técnicas relacionadas con la construcción.

**Al Ministerio de Vivienda, Fondo Social para la Vivienda, Banco Hipotecario y Banco de Desarrollo de la República de El Salvador**

1. Valorar de forma estratégica, con la incorporación de entidades privadas de crédito, la dinamización en la atención de la demanda de vivienda mediante el aumento de recursos para programas de subsidios y mecanismos de acceso al crédito para la adquisición de vivienda, tales como líneas de crédito preferenciales, fideicomisos, líneas de crédito de segundo piso, y otros instrumentos que se adapten en mayor medida a las necesidades de la demanda. De esta manera se incentivaría la participación de nuevos oferentes que potencien la competencia.

2. Evaluar la inclusión de créditos con tasas preferenciales para la compra de terrenos urbanizables y la construcción de viviendas urbanas con énfasis en apoyar a las micro y pequeñas empresas desarrolladoras de vivienda.
3. Analizar la creación de líneas de créditos especiales para la construcción de vivienda nueva, incluyendo, la de interés social, focalizada prioritariamente en zonas cercanas a los principales mercados laborales, con acceso a infraestructura básica, centros de educación y salud.

**Al Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Ministerio de Vivienda, Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador y Oficinas de Planificación de Gestión y Desarrollo Territorial:**

1. Evaluar, de manera coordinada, la creación y adopción de políticas públicas encaminadas a regular la planificación y uso del suelo urbanizable para vivienda, en tanto recurso escaso y estratégico para su desarrollo, a fin de resolver la alta concentración actual del suelo y dominancia de algunos desarrolladores privados, contribuyendo así, a la facilitación del acceso a la vivienda, con énfasis en los demandantes con menores ingresos.

**Al Ministerio de Vivienda:**

1. Fomentar/incentivar el desarrollo de vivienda en altura, para el aprovechamiento del suelo urbanizable disponible en las grandes ciudades y sus periferias.
2. Evaluar la creación de un sistema de información de precios, tamaño, localización y otras variables relevantes de proyectos habitacionales de vivienda urbana nueva, que permita disponer de datos para el análisis del mercado y su evolución en el tiempo; así como disminuir la asimetría de información de los consumidores.
3. Desarrollar un sistema de monitoreo de precios y uso de suelo para la determinación de la extensión territorial disponible para urbanización.

## X. Recursos gráficos, tablas, esquemas y mapas

### Gráficos

Gráfico 1. Déficit cualitativo por área.....	46
Gráfico 2. Porcentaje de familias en déficit cuantitativo por área .....	46
Gráfico 3. Composición de cartera de crédito de vivienda y participación sobre la cartera total en entidades reguladas. US\$ y porcentajes .....	51
Gráfico 4. Viviendas construidas y precio promedio (US\$) de los proyectos de interés social.....	55
Gráfico 5. Monto de financiamiento a demandantes finales de vivienda de interés social.....	56
Gráfico 6. Composición de la oferta de vivienda nueva. AMSS y municipios circundantes.....	57
Gráfico 7. Densidad poblacional del AMSS .....	60
Gráfico 8. Precio de vivienda nueva y monto de hipoteca mensual (valores promedio) en el AMSS .....	61
Gráfico 9. Crecimiento de la población y demanda de vivienda.....	64
Gráfico 10. Curva de concentración del valor de las ventas de empresas desarrolladoras .....	82
Gráfico 11. Cuota de participación según mercado relevante y tamaño de agentes económicos desarrolladores de vivienda en el AMSS y municipios circundantes. 2010 – 2019.....	83
Gráfico 12. Ratio de concentración C2, C3 y C4 de la industria y por mercado relevante.....	86
Gráfico 13. Recíproco de N-empresas total y por mercado relevante.....	88
Gráfico 14. IHH total y por mercado relevante.....	89
Gráfico 15. Cantidad de viviendas construidas y costos medios (en US\$) por agente económico... 97	
Gráfico 16. Monto de financiamiento y tasas de interés efectiva por tamaño .....	99
Gráfico 17. Monto de financiamiento y tasa de interés efectiva por mercado relevante .....	100
Gráfico 18. Capital de trabajo y dependencia del pasivo según tamaño de empresa (valores promedio) 2015- 2019 .....	101
Gráfico 19. Porcentaje de reserva de suelo según el tamaño de la participación de mercado de los oferentes (C3, C4 y C5) (2010 – 2019).....	113

### Tablas

Tabla 1. Descripción de los Tipos de Mercado en Términos de Competencia .....	7
Tabla 2. Clasificación de la estructura de mercado de la construcción en países seleccionados .....	8
Tabla 3. Disposiciones legales relacionadas con permisos de desarrollo/construcción de viviendas23	
Tabla 4. Estructura de categorización de Proyectos y sus potenciales impactos .....	31
Tabla 5. Criterios principales aplicados por MARN para categorizar proyectos de construcción....	31
Tabla 6. Tiempos de procedimientos de trámite para el desarrollo y construcción, según institución, 2020.....	37
Tabla 7. Agentes desarrolladores y constructores .....	53
Tabla 8. Agentes desarrolladores en el AMSS y municipios circundantes .....	56
Tabla 9. Rango de ingreso mensual de la demanda y porcentaje de ventas .....	62
Tabla 10. Detalle de las condiciones crediticias para la adquisición de vivienda nueva .....	63
Tabla 11. Características de las viviendas de mercado y de interés social .....	69
Tabla 12. Clasificación de proyectos según conglomerado, rango de precios y agentes económicos participantes .....	78

Tabla 13. Caracterización socioeconómica de demandantes según nivel de ingreso y conglomerado .....	79
Tabla 14. Determinación de los mercados relevantes del estudio .....	80
Tabla 15. Agentes económicos desarrolladores de vivienda urbana según periodo de participación	81
Tabla 16. Participación de los desarrolladores de vivienda urbana según mercado relevante .....	84
Tabla 17. Principales agentes económicos según participación de mercado en C4 por mercado relevante. 2010 - 2019 .....	86
Tabla 18. Cantidad de empresas participantes según mercado relevante .....	88
Tabla 19. Principales agentes económicos según mercados relevantes en los que participa .....	95
Tabla 20. Año de fundación de sociedad de agentes económicos desarrolladores .....	104
Tabla 21. Descripción general de los proyectos habitacionales según mercado relevante .....	105
Tabla 22. Resumen de barreras a la entrada de los mercados de desarrollo de vivienda .....	106
Tabla 23. Rangos de análisis del Índice de Lerner .....	107
Tabla 24. Índice de Lerner promedio ponderado, IHH y ratio de concentración C4 por Mercados relevantes. 2010 – 2019 .....	108
Tabla 25. Umbral de dominancia por mercado relevante y periodo .....	110
Tabla 26. Características de los proyectos según precio, segmento de mercado, tamaño promedio por unidad y estilos habitacionales. US\$ y m <sup>2</sup> . 2010 – 2019 .....	111
Tabla 27. Cantidad de segmentos de mercado (CSM) atendidos por agente económico 2010 – 2019 .....	111
Tabla 28. Factores de competencia por mercado relevante .....	112
Tabla 29. Matriz de correlación de IHH, precios y nivel de dominancia .....	115
Tabla 30. Matriz de correlación de IHH, precios y nivel de dominancia .....	115
Tabla 31. Resumen de indicadores de análisis .....	116
Tabla 32. Resumen de indicadores de análisis .....	117

## **Esquemas**

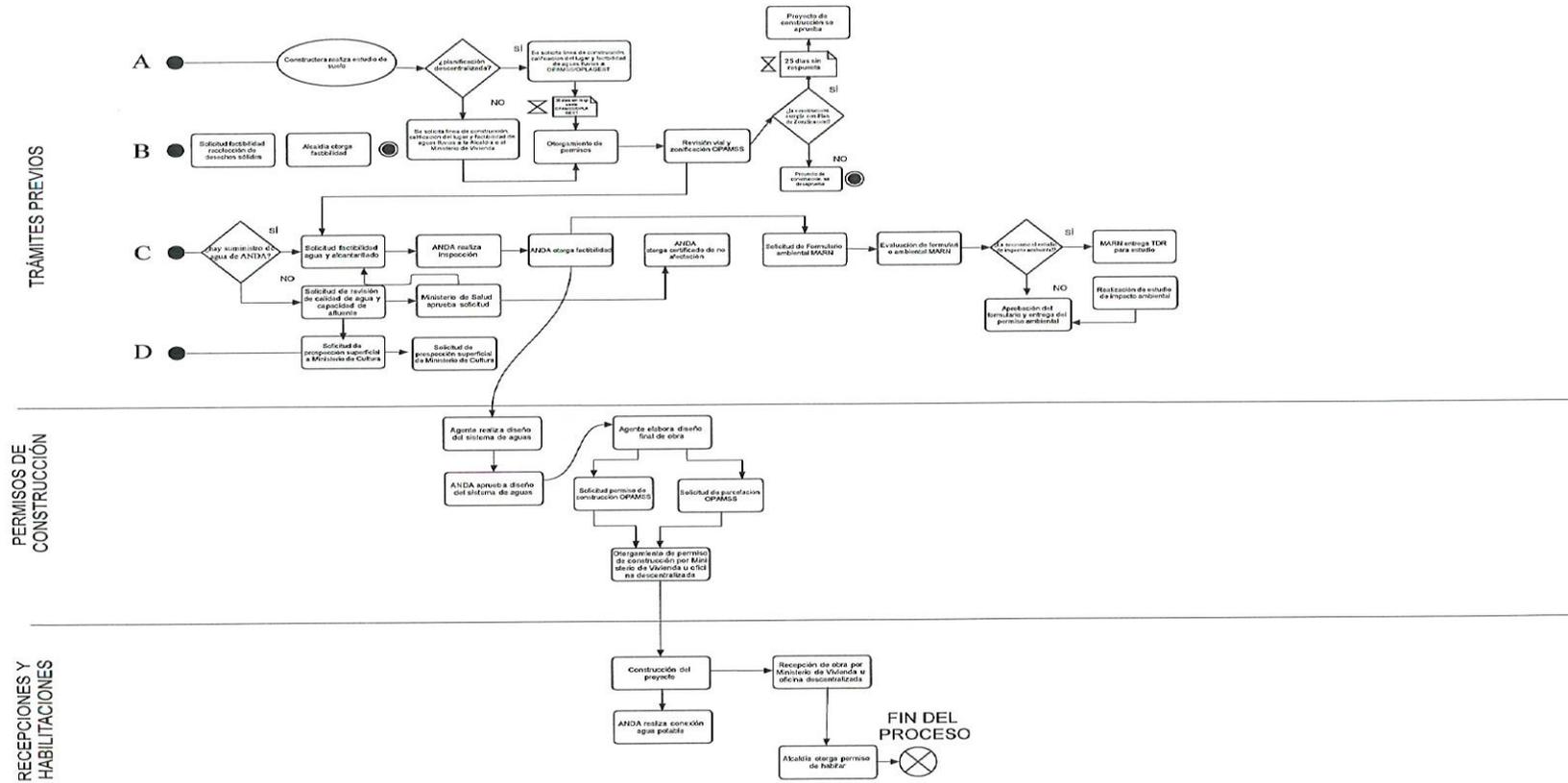
Esquema 1. Clasificación de las características del suelo urbano .....	12
Esquema 2. Cadena de valor del Desarrollo de Vivienda de El Salvador .....	43
Esquema 3. Etapas en la ejecución de un proyecto habitacional y la participación de empresas desarrolladoras y constructoras de vivienda urbana .....	67

## **Mapas**

Mapa 1. Clasificación del uso del suelo en el AMSS. ....	48
Mapa 2. Tendencia de precios del suelo en el AMSS .....	48
Mapa 3. Tendencia de valores del suelo en AMSS .....	49

# Anexos

## Anexo 1. Esquema de trámites de construcción y sus procesos



Fuente: elaboración propia

**Anexo 2. Cantidad de incumbentes según tamaño  
El Salvador. 2010 - 2019**

<b>Clasificación de empresas</b>	<b>Cantidad de incumbentes P1</b>	<b>Cantidad de incumbentes P2</b>
Microempresa	1	1
Pequeña empresa	4	3
Mediana empresa	6	8
Gran empresa	2	4

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por agentes económicos desarrolladores de vivienda.

**Anexo 3. Factores que inciden sobre el mercado de desarrollo de vivienda urbana**

<b>Positivo</b>	<b>Negativo</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Plusvalía en zonas céntricas de la ciudad que dinamizan la inversión en bienes inmuebles.</li> <li>➤ Expansión del mercado inmobiliario.</li> <li>➤ Ampliación del crédito para la adquisición de viviendas de parte del FSV.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Inestabilidad política</li> <li>➤ Vulnerabilidad medioambiental: puede implicar atrasos en el periodo de ejecución de los proyectos habitacionales, así como incrementar los costos de construcción.</li> <li>➤ Burocracia en la gestión de trámites de procesos de construcción.</li> <li>➤ Procesos de especulación por medio de mecanismos de control y escasez del valor del suelo urbanizable.</li> <li>➤ Bajo nivel de ingreso nacional.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en información obtenida de agentes económicos desarrolladores de vivienda.

**Anexo 4. Cantidad de proyectos y unidades habitacionales  
AMSS y municipios circundantes 2010 – 2019**

<b>Año</b>	<b>Proyectos horizontales</b>	<b>Proyectos verticales</b>	<b>Cantidad de vivienda vertical</b>	<b>Cantidad de vivienda horizontal</b>
2010	5	1	70	1,025
2011	3	n.d.	n.d.	257
2012	3	n.d.	n.d.	435
2013	1	n.d.	n.d.	133
2014	5	n.d.	n.d.	201
2015	7	n.d.	n.d.	853
2016	2	2	28	807
2017	2	8	288	144
2018	1	6	464	198
2019	3	6	221	2,390

Fuente: elaboración propia con base en información obtenida de agentes económicos desarrolladores de vivienda.

## Referencias

- A. R., & G. P. (2016). *Estado de la vivienda en Centroamérica*. CLADS-INCAE Business School.
- Acuerdo N.º 1279 del Órgano Ejecutivo en el ramo de economía. (2015). *Reforma acuerdo por el cual se aprobaron las tarifas por los servicios de acueductos, alcantarillados y otros que presta ANDA*.
- Aguirre, F. (s.f.). *El Estado y la inversión en infraestructura: sus efectos sobre las dinámicas territoriales*.
- Ai-Lin, T., & Runeson, G. (s.f.). Aspects of market differentiation in the building industry. *The Australian journal of construction, economics and building*, 14-23.
- Alvarado. (2009). *Análisis de competencia del sector de la construcción chileno y sus procesos de licitaciones públicas de contratos de obras: Estructura, Agentes y Prácticas*.
- AMAI. (2005). *Niveles de ingreso y niveles socioeconómicos*. Obtenido de <https://nse.amai.org/uncategorized/cuantos-niveles-socioeconomicos-hay-y-cuales-son-sus-principales-caracteristicas/>
- Amaya, A. (2015). *Identificar áreas de influencia y potencial de edificabilidad para las zonas aledañas a las futuras estaciones metro que se encuentran dentro del tratamiento de renovación urbana establecido en el Decreto 562 de 2014*. Bogotá, Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- ANDA. (2017). *Boletín estadístico*. San Salvador. Obtenido de <http://www.anda.gob.sv/wp-content/uploads/2018/07/Estadistico2017.pdf>
- Ayuntamiento de Santander. (s.f.). *Capítulo 3. Terrenos y Parcelas*. Obtenido de <http://www.ayto-santander.es/Organos/Urbanismo/normativa/TERRENOS%20Y%20PARCELAS.html>
- Baer, L. (2012). Mercados de suelo y producción de vivienda en Buenos Aires y su área metropolitana. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*.
- Baldwin, A., Chiang, Y., Kumaraswamy, M., Lee, K., & Wong, J. (2008). *Reinventing the Hong Kong construction industry for its sustainable development*.
- Banco Central de Reserva de El Salvador. (2009). *La inversión productiva y el rol de la Industria de la Construcción en El Salvador: ¿Actividad económica procíclica o contracíclica?*
- Banco Mundial. (2018). *Estudio de la urbanización en Centroamérica*. Grupo Banco Mundial .
- Bernardos, G. (2007). Capítulo 2. Los protagonistas del mercado inmobiliario. En A. Coruña, *Como invertir con éxito en el mercado inmobiliario* (págs. 65-119). Netbiblo.

- Bernardos, G. (2007). Capítulo 2. Los protagonistas del mercado inmobiliario . En G. Bernardos, *Como invertir con éxito en el mercado inmobiliario* (págs. 65-119.). Coruña: Netbiblo.
- Bless et. a. (2003). *Barriers to entry: differences in barriers to entry for SMEs and large enterprises*.
- Cabrera, O. (22 de Enero de 2019). *ElSalvador.com*. Obtenido de El boom de edificios de apartamentots continuará: <https://www.elsalvador.com/noticias/el-boom-de-edificios-de-apartamentos-continuara/560134/2019>
- CIEC - CASALCO. (2020). *Precios promedio de elementos representativos puestos en el Área Metropolitana de San Salvador*. San Salvador, El Salvador: CASALCO.
- CNC. (s.f.). *Problemas de competencia en el mercado del suelo en España*. España.
- COAMSS - OPAMSS. (2017). *Reseña histórica institucional de la Oficina de Planificación de Área*.
- COAMSS; OPAMSS. (2016). *Esquema director, plan director 2030 y apuestas de Hábitat III*. San Salvador.
- COFECE. (2018). *Poder de mercado y bienestar social*. Ciudad de México, México.
- Colunga, L. (s.f.). *El mercado habitacional en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG)*. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara.
- Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia. (2009). *Resolución N°2/009. Criterios generales para la determinación del mercado relevante*. Montevideo, Uruguay: Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia.
- Comisión Nacional de Defensa de la Competencia. (2017). *Herramientas cuantitativas para el análisis de concentraciones económicas*. Buenos Aires, Argentina.
- Corea, R. (13 de agosto de 2018). *El Salvador: FSV ajusta a \$38,900 monto de vivienda de interés social*. Obtenido de El Economista: <https://www.eleconomista.net/economia/El-Salvador-FSV-ajusta-a-38900-monto-de-vivienda-de-interes-social-20180813-0036.html>
- Cruz, C., & Molina, L. (2010). *Criterios de drenajes de aguas lluvias: Diagnóstico para la red del AMSS*. San Salvador: SNET.
- Decreto Ley n.º 341, publicada en D.O. 191, tomo 193. (1961). *Ley de la administración nacional de acueductos y alcantarillados*.
- Decreto n.º 1, publicado en D.O. 76, tomo 237. (1995). *Reglamento a la ley de desarrollo y ordenamiento territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los municipios aledaños*.

- Decreto n.º 14 del Consejo de Alcaldes del AMSS. (2020). *Disposiciones transitorias aplicadas a la tramitología de proyectos ubicados en el AMSS ante la OPAMSS para incentivar el desarrollo del sector de la construcción.*
- Decreto n.º 15. (2020). *Reforma a las disposiciones transitorias aplicadas a la tramitología de proyectos ubicados en el AMSS ante la OPAMSS para incentivar el desarrollo del sector de la construcción.*
- Decreto n.º 188. (2012). *Reglamento ley especial de notificaciones y parcelaciones.*
- Decreto n.º 201. (2018). *Ley de mejora regulatoria.*
- Decreto n.º 202. (2019). *Ley de eliminación de barreras burocráticas.*
- Decreto n.º 232. (1951). *Ley de urbanismo y construcción en lo relativo a parcelaciones y urbanizaciones habitacionales.*
- Decreto n.º 29. (1996). *Reglamento de la ley especial de protección al patrimonio cultural de El Salvador.*
- Decreto n.º 513. (1993). *Ley especial de protección al patrimonio cultural de El Salvador.*
- Decreto n.º 521. (2013). *Ley especial de agilización de trámites para el domento de proyectos de construcción.*
- Decreto n.º 70. (1991). *Reglamento de la ley de urbanismo y construcción en lo relativo a parcelaciones y urbanizaciones.*
- Decreto n.º 732. (1993). *Ley de desarrollo y ordenamiento territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los municipios aledaños con sus anexos.*
- Decreto n.º 993. (2012). *Ley especial de lotificaciones y parcelaciones para uso habitacional.*
- Decreto n.º 856. (2018). *Ley de procedimientos administrativos.*
- de-Valence, G. (2011). *Construction industry economics and policy*. Obtenido de Market structure in building and construction: <http://gerard-de-valence.blogspot.com/2017/08/market-structure-in-building-and.html>
- Diario Oficial, Tomo N°402 . (2014). *Reglamento Técnico Salvadoreño*. San Salvador, El Salvador: Ministerio de Gobernación, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Educación, Ministerio de Economía.
- DIGESTYC. (2007). *VI Censo de Población y V de Vivienda 2007*. San Salvador, El Salvador: Ministerio de Economía.
- DIGESTYC. (2018). *EHPM 2018*. Ciudad Delgado: DIGESTYC.

- DIGESTYC. (2019). *EHPM 2019*. Ciudad Delgado: DIGESTYC.
- Domínguez, J., Fernandini, M., Riquelme, L., & Schneider, C. (2017). *Financiamiento del mercado de vivienda en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Erba, D. A. (2013). *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina* (Vol. I).
- Escobar, M. (30 de septiembre de 2020). *¿Acuerdo de Escazú vs derecho a la vivienda?* Obtenido de Contrapunto: <https://www.contrapunto.com.sv/economia/analiseconomico/acuerdo-de-escazu-versus-derecho-a-la-vivienda/15276>
- Ferrufino, C. (2013). *La provisión privada de suelo y vivienda accesible en El Salvador*.
- Fierstra, M. (s.f.). *Definition of the relevant market*.
- Flamenco, K. (2008). *Ensayo: Qué papel desempeña la micro y pequeña empresa en el crecimiento económico*. BCR El Salvador.
- FONAVIPO. (1992; 2001). *Ley del Fondo Nacional de la Vivienda Popular*. D.L. N° 258, del 28 de mayo de 1992, publicado en el D.O. N° 99, Tomo 315, de 8 de junio de 1992, con reformas a 2001.
- FONAVIPO. (2018). *Informe de rendición de cuentas*. San Salvador. Obtenido de <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/fonavipo/documents/rendicion-de-cuentas>
- Fu, Y., & Ching, S. (2001). *Examining Competition in Land Market: an application of event study to land auctions in Hong Kong*.
- FUNDASAL. (2012). *Propuesta de ley especial de vivienda de interés social*. San Salvador, El Salvador.
- FUSADES. (2011). *Estudios estratégicos competitividad para el desarrollo 2011, Facilitación de trámites: diagnóstico y propuestas*.
- García, M. J., & Morales, A. M. (1995). *Modelos econométricos de tenencia y demanda de vivienda*. Almería: Universidad de Almería. Obtenido de [https://books.google.com.sv/books?hl=es&lr=&id=KP8rrWiA\\_TQC&oi=fnd&pg=PA29&dq=JAEN+ET+AL+1995&ots=wPd9xUfdy1&sig=5d677z-Ta2PZiMW1EKHm696WS1g#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.sv/books?hl=es&lr=&id=KP8rrWiA_TQC&oi=fnd&pg=PA29&dq=JAEN+ET+AL+1995&ots=wPd9xUfdy1&sig=5d677z-Ta2PZiMW1EKHm696WS1g#v=onepage&q&f=false)
- GM Capital. (s.f.). *¿Qué es la densificación urbana y cómo beneficia a la comunidad?* Obtenido de <https://www.gmcapital.com.mx/densificacion-urbana#:~:text=La%20densificaci%C3%B3n%20urbana%20es%20un,potenciales%20de%20vivienda%20al%20m%C3%A1ximo>.
- González, A. (17 de abril de 2018). *Definición de elasticidad*. Obtenido de <https://www.economiasimple.net/glosario/elasticidad>

- Gutiérrez, J., & Zamudio, N. (2008). *Reporte de estabilidad financiera*. Bogotá, Colombia: Banco de la República de Colombia.
- Guzmán, P., & Ramos, M. (2016). *Estimar el poder de mercado que tienen DHL Global Forwarding Perú, usando índice de Lerner y cómo mejorarlo*. Lima, Perú: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- Hernández, G. (3 de Febrero de 2020). Los 10 novedosos proyectos inmobiliarios que se construyen en San Salvador. *ElSalvador.com*.
- Hnos. Andújar y Navarro. (6 de abril de 2020). *Diferencias entre constructora y promotora*. Obtenido de <https://andujarynavarro.com/construccion-y-promocion/promotora-constructora-diferencias/>
- Instituto Nacional de Estadísticas e Informática. (2019). *Encuesta nacional de programas presupuestales 2011 - 2016*. Perú.
- Lis-Gutiérrez, J. (2013). *Documentos de trabajo: medidas de concentración y estabilidad de mercado. Una aplicación para Excel*. Superintendencia de Industria y Comercio.
- López, J. (3 de enero de 2007). *La especulación del suelo y la vivienda*. Obtenido de [https://www.laverdad.es/murcia/prensa/20070103/articulos\\_murcia/especulacion-suelo-vivienda\\_20070103.html?ref=https:%2F%2Fwww.laverdad.es%2Fmurcia%2Fprensa%2F20070103%2Farticulos\\_murcia%2Fespeculacion-suelo-vivienda\\_20070103.html](https://www.laverdad.es/murcia/prensa/20070103/articulos_murcia/especulacion-suelo-vivienda_20070103.html?ref=https:%2F%2Fwww.laverdad.es%2Fmurcia%2Fprensa%2F20070103%2Farticulos_murcia%2Fespeculacion-suelo-vivienda_20070103.html)
- López, M. (2002). Modelos econométricos del mercado de la vivienda en las regiones españolas. *Working Paper Series Economic Development*. n° 59.
- Lungo, M. (s.f.). *Expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Lungo, M., & Baires, S. (1996). *San Salvador: crecimiento urbano, riesgos ambientales y desastres*. Obtenido de <https://www.desenredando.org/public/libros/1996/cer/old/html/8cap8.htm>
- Marcos et. al. (s.f.). *La demanda y oferta de vivienda: de la teoría a la realidad*.
- Marichova, A. (2017). *Efficiency of the construction market and need for goverment regulation*.
- MARN. (2012). *Segundo censo nacional de los desechos sólidos municipales*. San Salvador.
- Martín, R., & González, J. (2011). Análisis estratégico de la industria de construcción en España. *Cuadernos de Gestión*, 141 - 161.
- Martínez, J. (15 de enero de 2021). *Las estrategias de segmentación y posicionamiento*. Obtenido de <http://www.econosublime.com/2020/01/estrategias-segmentacion-posicionamiento.html>

- Meneses, B. (s.f.). *El análisis de conglomerados en los estudios de mercado*.
- Ministerio de Fomento. (s.f.). *Agentes urbanos y construcción de la ciudad*. Gobierno de España.
- Ministerio de Medio Ambiente. (2020). *Respuesta a oficio SC/DSC/c/77/2020/ap*.
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2013). *Zonificación ambiental y los usos de suelo de la subregión metropolitana de San Salvador*. San Salvador.
- Morales Schechinger, C. (2007). *Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Morales, P. (2011). *El coeficiente de correlación*. Guatemala, Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- Nahirñak, P. (2016). *Informes de cadenas de valor: Construcción*. Secretaría de Gobierno de Ciencia y tecnología e Innovación Productiva.
- Navarro, J., Ocampo, C., & Saumeth, L. (2013). Concentración y precios en el mercado mundial de aceite de palma 1985 - 2005. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño*, 143-162.
- Navarro, J., Ocampo, C., & Saumeth, L. (2013). Concentración y precios en el mercado mundial de aceite de palma 1985 - 2005. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas*, 143-162.
- Novas, J. (2010). *Sistemas constructivos prefabricados aplicables a la construcción de edificaciones en países en desarrollo*. Madrid, España: Universidad Politécnica de Madrid.
- Núñez, J. (12 de junio de 2018). *Importancia de la correcta determinación del mercado relevante*. Obtenido de <https://www.economista.com.mx/opinion/Importancia-de-la-correcta-determinacion-del-mercado-relevante-20180612-0037.html>
- OCDE. (2005). *Barriers to Entry*.
- OCDE. (2008). *Policy roundtables. Construction industry*.
- OCDE. (2010). *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*. México.
- ONU-HÁBITAT. (2013). *Perfil del sector vivienda de El Salvador*.
- OPAMSS. (s.f.). *El área metropolitana de San Salvador y la situación actual y proyectada del transporte*. San Salvador, El Salvador.
- Organismo de Mejora Regulatoria. (2017). *Proceso de obtención de permisos de construcción, Serie EIR, Diagnóstico*. El Salvador.

- OVACEN. (s.f.). *OVACEN*. Obtenido de tipos de maquinaria de construcción u obra y ejemplos: <https://ovacen.com/tipos-maquinaria-construccion-obras/>
- Parias, A. (2010). Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Por Samuel Jaramillo. *Territorios* 22, 151-161.
- Pepall et. al. (2005). *Organización industrial. Teoría y práctica contemporáneas* .
- Peralta, A., & Serpell, A. (1991). Características de la industria de la construcción. *Revista Ingeniería de Construcción*.
- Perea. (2014). *Análisis estratégico del sector de la construcción*.
- Pereda, A. (2020). *XVI Edición de la escuela Iberoamericana de la competencia*. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- Pino, R. (15 de Mayo de 2017). Área urbana del AMSS ha crecido más de 74 kilómetros cuadrados. *El Mundo*. Obtenido de <https://elmundo.sv/area-urbana-del-amss-ha-crecido-mas-de-74-kilometros-cuadrados/>
- Posso, C. (2005). *Caracterización de las barreras a la entrada: un estudio para la industria caleña 1994 - 2002*. Banco Central de Colombia.
- República Inmobiliaria. (18 de enero de 2020). *Sector construcción de El Salvador espera inversiones por US\$1,200 millones*. Obtenido de <https://www.republicainmobiliaria.com/editorial/el-salvador-inversiones-us1200-millones/>
- Reyes, M. (6 de Agosto de 2018). Crece el interés de salvadoreños en el exterior por comprar casas en el país. *elsalvador.com*.
- Robles, J., & Velázquez, L. (2013). Estructura y desempeño del sector de la construcción en México. *El cotidiano*, 105 - 116.
- Saavedra, M. (19 de octubre de 2019). Proyectos verticales suman \$305 millones. (E. Economista, Ed.) Recuperado el 10 de noviembre de 2019, de <https://www.laprensagrafica.com/economia/Proyectos-verticales-suman-305-millones-20191030-0698.html>
- Santarita, I. (4 de noviembre de 2012). *Casa nueva o usada, ¿qué conviene más?* Obtenido de El Economista: <https://www.economista.com.mx/finanzaspersonales/Casa-nueva-o-usada-que-conviene-mas-20121104-0050.html>
- SIGET. (2018). *Boletín estadístico de electricidad*. San Salvador.
- Solchaga, C. (6 de octubre de 1993). *El mercado de suelo*. Obtenido de [https://elpais.com/diario/1993/10/07/espana/749948420\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1993/10/07/espana/749948420_850215.html)

- Superintendencia de Competencia. (2004). *Glosario de términos de competencia*. Antiguo Cuscatlán.
- Superintendencia de Competencia. (2004). *Ley de Competencia*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- Superintendencia de Competencia. (2006). *Estudio sectorial de competencia en el mercado de combustibles líquidos*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- Superintendencia de Competencia. (2014). *Caracterización de la agroindustria del frijol rojo y sus condiciones de competencia en El Salvador*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- Superintendencia de Competencia. (2015). *Ley de Competencia y su Reglamento (glosario de términos de competencia)*. Antiguo Cuscatlán.
- Superintendencia de Competencia. (2020). *Estudio de competencia en la provisión de bienes y servicios para la construcción: cemento, insumos asfáltivos y maquinaria pesada*. Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2012). *Estudio del sector de vivienda en Colombia*. Colombia: Grupo de Estudios Económicos.
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2016). *Estudios Económicos Sectoriales: Estudio del servicio de internet en Colombia*.
- Tarziján & Paredes. (2006). *Organización industrial para la estrategia empresarial*.
- Tribunal de Defensa de la Competencia. (1993). *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*.
- UCA. (2018). *Análisis Socioeconómico 2017*. Antiguo Cuscatlán: UCA editores.
- UCA (2011). Departamento de Organización del Espacio. *Especialización de Políticas de Suelo*. San Salvador.
- Urquilla, K. (18 de abril de 2020). *Más de 200,000 empleos de construcción en riesgo por suspensión de obras*. Obtenido de <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/covid-19-sector-construccion-casalco-empleos/706625/2020/>
- Valenzuela, J. (1992). *Actividades urbanas y control de usos del suelo: hacia una zonificación del centro metropolitano*.
- Vargas, et. al. (2003). *El mercado de vivienda y su enfoque neoinstitucional*, *Revista Análisis Económico*. México.
- Vera, C. (2019). Índices de concentración de mercado de las ramas de actividad económica del Paraguay como instrumentos determinantes de estructura. Año. *Población y Desarrollo*, 28-37.

- Vía Célere. (20 de Diciembre de 2017). *Tipos de viviendas que existen*. Obtenido de Viviendas que Innovan: <https://www.viacelere.com/blog/tipos-viviendas-que-existen/#Vivienda-adosada>
- Viceministerio de Transporte. (2019). *Estadísticas a junio 2019*. San Salvador.
- Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. (2015). *Política nacional de vivienda y hábitat de El Salvador*.
- Vitelli, G. (s.f.). *Competencia, oligopolio y cambio tecnológico en la industria de la construcción. El Caso Argentino*. Buenos Aires, Argentina: CEPAL .
- Wang, X., Shen, Y., & Chen, Y. (2013). Market structure of China`s construction industry based on the Panzar-Rosse model. *Construction Management and Economics*.
- YSUCA. (23 de julio de 2019). *FUNDASAL reporta grave déficit habitacional en El Salvador*. Obtenido de <http://ysuca.org.sv/2019/07/23/fundasal-reporta-grave-deficit-habitacional-en-el-salvador/>