

**NACIONES UNIDAS  
COMISIÓN ECONÓMICA  
PARA AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE – CEPAL**



Distr.  
LIMITADA

LC/MEX/L.503  
12 de diciembre de 2001

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

**VIVIENDA Y POBREZA: LA EXPERIENCIA SALVADOREÑA EN  
CONSTRUCCIÓN URGENTE TRAS LOS TERREMOTOS**

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN .....	1
INTRODUCCIÓN.....	3
I.    LOS DÉFICIT DE VIVIENDA Y LA INSUFICIENCIA DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES .....	7
1.    La situación de la vivienda.....	7
2.    Líneas generales de los programas gubernamentales de vivienda.....	10
II.   LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA TEMPORAL Y DE RECONSTRUCCIÓN URGENTE EN EL SALVADOR A RAÍZ DE LOS TERREMOTOS.....	13
1.    Evaluación de la pérdida parcial y total de vivienda .....	13
2.    Características de los programas de reconstrucción de emergencia .....	17
3.    Modalidades de financiamiento y entrega de materiales .....	19
4.    Disponibilidad de mano de obra de la población afectada .....	21
5.    Algunas limitaciones de los programas de emergencia .....	23
III.  ALGUNAS ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA SALVADOREÑA.....	25
BIBLIOGRAFÍA.....	31

## RESUMEN

Los terremotos ocurridos en El Salvador a principios de 2001 <sup>1</sup> destruyeron 13.4% de las viviendas, lo que agravó el enorme déficit habitacional ya existente. La población de menores recursos fue la más afectada: 60% de los hogares más pobres perdió la quinta parte de sus casas.

De manera inmediata, las autoridades implementaron un plan de emergencia para proporcionar una solución habitacional provisoria, antes del inicio de la temporada de lluvias, a las 215 000 familias que perdieron sus viviendas. La decidida participación del gobierno central y de las comunidades locales, con el apoyo de las organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil y de los propios afectados, posibilitó el logro de este objetivo.

Si bien esta campaña masiva de construcción de viviendas temporales no resultó suficiente para satisfacer el déficit habitacional cualitativo, estimado en 600 000 casas, se constituyó en un ejemplo de cómo un esfuerzo conjunto de los agentes sociales puede ser fructífero y exitoso en países con grandes carencias de vivienda y donde este sector, tradicionalmente desatendido, recibe una mínima parte del gasto público social, la intervención del sector privado es prácticamente nula y sólo se registra la ayuda de organizaciones no gubernamentales (ONG) especializadas. Así, la experiencia salvadoreña muestra que la voluntad política sustentada en razones humanitarias —o bien de equidad— es un factor clave para recabar y coordinar recursos extraordinarios a fin de atender una de las necesidades básicas de la población.

Una vez superada la emergencia, frente a las carencias más persistentes y a la necesidad de soluciones de largo plazo, se requerirá una mayor intervención gubernamental para propiciar una política de atención a este sector que efectivamente permita un acceso de la población de menores ingresos a soluciones habitacionales integradas y permanentes. En este sentido, el Estado debería de asumir una mayor participación en la adopción de medidas financieras y de garantía que promuevan la oferta del sector de la construcción en viviendas de interés social, al tiempo que se reactiven políticas de subsidio parcial y focalizado que benefician a los grupos más postergados. En este renglón es imperativo atender a las familias que, junto con su vivienda, perdieron su local y herramientas de trabajo, por lo que se podrían implantar soluciones de crédito habitacional vinculadas con la reactivación productiva de microempresas.

Pese al buen desempeño logrado, queda pendiente una amplia labor por realizar en el ámbito de la cultura de prevención y administración de riesgos y desastres, en la que la participación de las organizaciones no gubernamentales, en un ambiente de promoción y cooperación por parte del gobierno, puede ser fundamental. En este aspecto, las tareas del programa de reordenamiento territorial cobran mayor sentido.

---

<sup>1</sup> Los sismos se registraron el 13 de enero y el 13 de febrero.

## INTRODUCCIÓN

Se realizó una investigación sobre el proceso de reconstrucción de viviendas en El Salvador a raíz de los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero de 2001, que causaron daños masivos, sobre todo entre los estratos más pobres de la población. Los informes sobre la evaluación de daños elaborados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>2</sup> inmediatamente después de ocurridos los desastres constituyen una referencia significativa del impacto de estos hechos sobre la evolución económica del país y las vías de desarrollo en el mediano plazo. Así, se calcula que poco más de 18% de la población sufrió daños directos con destrucción total o parcial de activos, aunque todos los habitantes del país, por efecto de estos sismos, sufrieron alteraciones en su vida regular y perjuicios de distinto grado.

Con miras a prevenir y mitigar desastres que afecten a los hogares más pobres de la región centroamericana, es importante conocer la experiencia salvadoreña en un proceso que contemplaba, en principio, el asentamiento y la reubicación habitacional de muchas familias que perdieron sus viviendas, su espacio laboral y herramientas de trabajo, la disposición de servicios básicos, comunales y familiares, e incluso, a miembros del grupo que hacían una contribución importante al sustento del hogar. Cabe resaltar que la magnitud del desastre convocó una amplia solidaridad internacional, tanto de gobiernos y organismos multilaterales como de organizaciones no gubernamentales,<sup>3</sup> dispuestas a brindar apoyo y enfrentar el problema en las necesidades de recomposición más urgentes, como la reconstrucción habitacional y la reposición de las condiciones de salud. Las entidades participantes enfocaron labores de establecimiento en la emergencia de manera integral, procurando complementar el trabajo de las municipalidades en las regiones más afectadas. A raíz de esta experiencia, se intentó derivar enseñanzas y conocimiento práctico sobre el manejo de situaciones de desastre y sobre las tareas de organización y reconstrucción en condiciones de extrema vulnerabilidad, lo que abrió un espacio para la reflexión y la discusión metodológica acerca de aspectos estructurales vinculados con la administración del riesgo y la atenuación de la vulnerabilidad, incluida la ambiental.

Aunque la solución del problema se formula de manera sencilla —la reconstrucción de espacios habitacionales—, tanto los recursos involucrados como su administración pusieron de relieve un conjunto de deficiencias estructurales subyacentes a la situación de la vivienda en la población salvadoreña de menores ingresos. Entre los factores de más difícil control y solución se cuenta el del ordenamiento territorial y la regularización de los asentamientos. Desde esta perspectiva, y ante la premura de responder a la urgencia de las familias directamente afectadas, el proceso de reconstrucción se planteó en términos de una solución perentoria que no incluyera la clasificación, la delimitación, la asignación legal y la apropiación de los territorios definidos

---

<sup>2</sup> Véanse los documentos CEPAL (2001 a, b y c), donde se evalúan los daños ocasionados por los dos terremotos y se presentan los perfiles de proyectos por sectores.

<sup>3</sup> Entre las organizaciones civiles internacionales presentes, se destaca la diversidad de las contribuciones según especialidades de cada una de las instituciones —por ejemplo, de CARE, de la Iglesia Luterana o de Médicos sin Fronteras—, además de otras menos conocidas, las cuales han procurado otorgar a los damnificados un entrenamiento básico para que éstos adquieran un mejor manejo de su situación de vulnerabilidad y riesgos.

para propósitos habitacionales. Así, los criterios evaluatorios para ejecutar los proyectos de reconstrucción después de los terremotos se pueden juzgar desde dos perspectivas: por una parte, el grado de solución de una necesidad surgida de la emergencia y, por otra, la satisfacción de una necesidad básica postergada y agravada por los acontecimientos y la consiguiente descapitalización de la población afectada.

Entre los mayores activos de la población salvadoreña de menores ingresos se cuenta su capital social, esto es, la capacidad de organización de base y de respuestas mancomunadas ante las dificultades y problemas de subsistencia, lo que ha sido conveniente y oportunamente evaluado por las organizaciones de la sociedad civil participantes en el proceso de reconstrucción. Sin embargo, más allá de los esfuerzos y valores sociales vinculados con la solidaridad, en el período transitorio de permanencia en los albergues, antes de la reubicación, brotaron distintas manifestaciones de un acentuado deterioro de las condiciones de vida. Factores como el hacinamiento, la malnutrición y las carencias elementales de salubridad han dado paso a la proliferación de enfermedades infecciosas, condiciones de inestabilidad mental, violencia interpersonal y otras, en un marco de gran incertidumbre con respecto al futuro.

Asimismo, a causa de los desastres se suscitó la discusión en cuanto a la baja calidad de los materiales de construcción de las viviendas populares —adobe y bahareque—, la escasa capacitación en tecnologías de autoconstrucción y la minimización del desperdicio de materiales, así como las carencias de la población de menores ingresos en cuanto a los servicios sanitarios, de educación y transporte. Ahora bien, la urgencia de proporcionar un techo para protegerse de las lluvias inminentes obligó a postergar los intentos gubernamentales para impulsar el ordenamiento territorial, que debería preceder a las acciones de nueva localización y asentamiento de las comunidades afectadas.

Entre los objetivos más generales de la política social, como el abatimiento de la pobreza y la promoción de la equidad, la política de reconstrucción habitacional deberá evaluarse por su impacto de mediano y largo plazo. Aún es prematuro pretender disponer de datos al respecto para inferir consecuencias sobre las condiciones de vida de la población, y sobre repercusiones en el desempeño macroeconómico del país. Con todo, en el marco de las limitaciones que impone el tipo de daño, sobre todo en el capital físico y social, y las dificultades de su recomposición, ya es posible extraer algunas enseñanzas que puedan expresarse en formulaciones más acabadas de políticas de vivienda y construcción popular, así como una focalización más eficiente de los restringidos recursos disponibles.

El primer capítulo de este documento se refiere a la situación de la vivienda en el país; se señalan someramente, de acuerdo con la escasa información estadística disponible, los tipos de carencias habitacionales y las medidas de política adoptadas por los gobiernos para afrontar esta situación. En el segundo capítulo se recoge la experiencia particular de las instituciones y habitantes salvadoreños para encarar el desastre y la reconstrucción desde los diferentes tipos de organizaciones locales. En el último capítulo, a manera de conclusiones, se trata de sintetizar esta experiencia para derivar lecciones apropiadas aplicables en otros países con problemas de vivienda y de vulnerabilidad en cuanto a las condiciones habitacionales. A pesar de las restricciones que enmarcaron este proceso, la experiencia salvadoreña puede ilustrar respecto de la conveniencia de mantener y desarrollar algunas funciones gubernamentales relacionadas con la

facilitación y el apoyo a los sectores de menores ingresos para la adquisición de una solución habitacional básica y permanente.

## I. LOS DÉFICIT DE VIVIENDA Y LA INSUFICIENCIA DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES

### 1. La situación de la vivienda

Durante la década de los noventa, El Salvador experimentó cambios políticos radicales y transformaciones de la evolución económica que incluyeron la redefinición de los objetivos y la naturaleza de las instituciones públicas y privadas. Básicamente, el primer período, posterior al conflicto bélico, se caracterizó por la firma de los acuerdos de paz y la reactivación económica. Esta etapa duró hasta 1996, y en su transcurso se lograron notables avances en cuanto a recuperación económica —con un crecimiento promedio anual del producto interno bruto (PIB) de 6.2%— y las reformas del sector gubernamental, principalmente en las áreas sociales y económico-financieras. En la segunda fase, la estructura económica del país comenzó a dar señales de insuficiencia dinámica y la tasa de crecimiento del PIB se moderó a un promedio anual de poco menos de 3%. Esta desaceleración productiva se reflejó en el decaimiento de la actividad de la construcción (véase el cuadro 1) y la consecuente involución del mercado laboral, evidente hacia 1999, lo que trajo aparejado el resurgimiento del sector informal como fuente de subsistencia y una mayor vulnerabilidad económica de muchos hogares. Entre 1996 y 2000, la industria de la construcción creció en promedio 3.1% por año, mientras que en el quinquenio anterior lo había hecho al 7.5%. Asimismo, comenzó a vislumbrarse la incompatibilidad entre las necesidades de reconstitución del mercado interno y el proyecto modernizador, que ha relegado los sectores tradicionales agropecuario y manufacturero.

Buena parte del impulso de la construcción se había mantenido en el período posterior al conflicto, gracias a la edificación residencial y de centros comerciales para los sectores de más altos ingresos de la sociedad salvadoreña. La construcción de viviendas populares —pese a que comenzó la normalización del funcionamiento de las instituciones y los mecanismos tradicionales de financiamiento— se siguió postergando, con carencias que se arrastraban del pasado y deficiencias soslayadas o que específicamente aún no habían sido detectadas. Así, la evaluación de las condiciones de vivienda —como luego vinieron a demostrarlo los sucesivos terremotos— sobreestimaba las condiciones habitacionales de los salvadoreños más pobres, ya que como algunos diagnósticos lo indicaban, sólo se admitía que entre 2% y 3% de las viviendas debían reemplazarse (VIMIVDU, 2000). La catástrofe de comienzos de 2001 puso en evidencia que cerca de 185 000 viviendas (13.5% del total) se encontraban en condiciones precarias o no podían proporcionar seguridad y protección a sus moradores sin un alto riesgo de sucumbir. Entre las principales causas, se mencionó de manera oficial el tipo de materiales —principalmente bahareque y adobe— como la razón de esta vulnerabilidad habitacional, aunado al hecho de que el movimiento telúrico repercutió en el área de mayor concentración de habitantes en el país.

Cuadro 1

## EL SALVADOR: EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES ECONÓMICOS Y DE LA ACTIVIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN, 1990-2000

(Tasas de crecimiento anual)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 a/
Producto interno bruto	4.8	3.6	7.5	7.4	6.1	6.4	1.7	4.2	3.5	3.4	2.0
PIB por habitante	2.9	1.6	5.3	5.1	3.8	4.2	-0.4	2.1	1.4	1.4	0.1
Producto del sector de la construcción	-12.8	10.3	6.4	3.6	11.5	6.1	2.7	6.2	7.1	2.2	-2.3
Servicios básicos de electricidad, gas y agua	5.6	-50.6	5.2	9.4	4.7	5.0	17.1	4.2	6.1	1.7	1.2
Servicios vinculados a la propiedad de la vivienda	2.5	2.7	3.5	1.5	1.8	1.8	1.7	1.8	2.0	0.5	1.5
Inversión bruta fija	-29.2	16.2	18.1	14.7	12.6	14.5	-12.8	8.1	8.7	-0.2	6.6
Inversión en construcción	-12.9	8.2	6.4	11.5	11.0	4.1	2.8	6.8	6.1	-0.3	-2.2
Consumo privado	4.5	3.4	9.1	8.5	8.0	9.3	1.5	2.0	1.7	3.9	2.8
Importación total	-2.9	11.4	20.8	13.3	20.0	29.3	-3.2	16.1	5.9	3.4	20.9
De bienes de consumo	21.0	-6.5	31.2	6.7	14.5	34.2	-1.3	15.9	1.2	8.2	21.2
De bienes materiales de construcción	-29.4	9.7	5.4	22.5	11.6	46.4	-21.0	13.3	11.2	-7.5	15.0
De bienes de capital para la construcción	-56.3	38.6	93.1	93.1	22.1	30.7	-14.4	72.6	12.3	-32.4	-26.4
Producción de cemento b/	-0.6	8.3	9.1	13.6	6.4	-0.1	2.6	9.7	4.6	-4.2	3.1
Consumo aparente de cemento b/	1.4	9.3	10.0	13.2	9.9	4.0	-1.4	4.9	5.7	1.5	-2.5

Fuente: CEPAL, *El Salvador: Evolución económica, 2000, 1999, 1998, 1997, 1996 1995, 1994, 1993 y 1992.*

a/ Cifras preliminares.

b/ Calculado con base en el volumen en miles de toneladas.



Antes del terremoto, el déficit de viviendas <sup>4</sup> se estimaba en 42 700 unidades (3% del total) que debían reconstruirse porque ninguno de sus materiales cumplía con los requisitos de salud y seguridad; además, carecían de los servicios básicos. En cambio, si se considera la falta de uno de los seis factores de calidad —techo, pared, piso, agua, eliminación de excretas y electricidad— el déficit superaba el medio millón de casas habitación, es decir, en términos globales la carencia llegaba a 550 000 viviendas (40.3% del total). Frente a las limitaciones de ejecución, el gobierno nunca se planteó solucionar un problema de esta magnitud; sólo se había diseñado un programa llamado “Mejoramiento de barrios”, cuyo objetivo principal era subsanar deficiencias de infraestructura en servicios básicos. Este programa se comenzó a aplicar a partir de octubre de 2001. En perspectiva, la reconstrucción de viviendas definitivas no se avizora en los planes gubernamentales de corto plazo.

A fines de 2000, precisamente el mes anterior al primer terremoto, un informe oficial sobre vivienda estimaba que el déficit habitacional afectaba al 40% de la población, que carecía de una morada en condiciones habitables y seguras. Sin embargo, en término de recomendaciones, sólo se mencionaba la necesidad de suplir la vigésima parte de ese déficit (VIMIVDU, 2000). Este diagnóstico quedó ampliamente rebasado en el momento de sobrevenir el desastre.

A lo anterior se suma el nivel de vulnerabilidad real de las viviendas, frecuentemente subestimado por el escaso énfasis de la información oficial y el desconocimiento que prevalece sobre esta materia en los sectores más humildes. Según las líneas de investigación más recientes en cuanto a la gestión del riesgo, la amenaza que representan algunos fenómenos naturales susceptibles de transformarse en desastres sólo puede mitigarse controlando los factores que determinan la mayor vulnerabilidad (PNUD, 2001). La atención a este tipo de diagnóstico involucra también una mayor responsabilidad y participación de las instancias gubernamentales para promover acciones de distintos sectores sociales y soluciones permanentes al problema.

En la segunda mitad del decenio de los noventa comenzaron a crearse instituciones enfocadas a la prevención de riesgos y mitigación de desastres, tanto de nivel nacional como regional, en parte por el influjo de las calamidades provocadas por el fenómeno El Niño y acentuadas por el huracán Mitch. Sin embargo, los trágicos sucesos del 13 de enero y 13 de febrero reavivaron la discusión en torno a los mecanismos reales de control de daños y perjuicios múltiples sobre la población. Así, las mejoras en la organización institucional permitieron una movilización oportuna y eficaz tras la emergencia, aunque en poco tiempo quedó al descubierto la inadecuación de los mecanismos de vinculación con la comunidad y de acceso directo a los damnificados. De mayor trascendencia fue el reconocimiento de la falta de una verdadera cultura para manejar situaciones de riesgo, debido en parte a la escasa difusión de las medidas preventivas y, como condición previa, a la carencia de una estrategia general de disminución de la vulnerabilidad física, económica y social de la población (PNUD, 2001).

Los diagnósticos anteriores al fenómeno telúrico y al paso del huracán Mitch, a fines de octubre de 1998, sobrevaloraban las condiciones habitacionales, y por ende se minimizaba la situación de riesgo de las familias de menores recursos (CEPAL, 1999). Tras el paso del huracán se deterioró aún más la capacidad de remontar las emergencias en el corto plazo. Así, crecieron los niveles de pobreza y desempleo, de la ocupación espontánea de territorio inadecuado, del

---

<sup>4</sup> Según la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples.

hacinamiento habitacional y la falta de servicios, y otros indicadores relativos a la degradación de las condiciones de vida de la población. Lo más dramático de esta coyuntura es que se incurrió en pérdidas de acervo físico que afectan directamente las condiciones productivas y de reproducción económica y social en el mediano y largo plazo. La emergencia y las necesidades determinadas por ésta son siempre inmediatas, pero las consecuencias sobre la disminución del capital de las familias repercuten en su empobrecimiento y en la pérdida de capacidades para afrontar y superar esta situación en el largo plazo.

Precisamente, los análisis realizados en el segundo trimestre de 2000 reportaban un déficit cualitativo de viviendas, superior al 71% en el sector rural, en el sentido de que éstas carecen de los servicios sociales básicos. En este mismo rubro de viviendas se incluían aquellas consideradas irrecuperables, que sumaban 34% respecto del total de las existentes (FONAVIPO, 2000a). Aunque con formas particulares de medir el alcance de las necesidades en materia de vivienda, los distintos organismos gubernamentales responsables otorgaban diferente proyección y prioridad al problema. Desde 1992, en que se comenzó a implementar un nuevo plan de vivienda, hasta 1997, el déficit habitacional se redujo continuamente de 595 000 a 555 000 unidades, a raíz de la atención especial que se otorgó a la ejecución de viviendas en el departamento de San Salvador, que constituye el área urbana más poblada del país.<sup>5</sup> De hecho, uno de los factores a los que se atribuye el alto impacto destructivo provocado por los terremotos de principios de 2001 es la concentración extremadamente alta de habitantes en la zona por donde atravesó la onda sísmica. Al respecto, los asuntos de ordenamiento territorial integran la agenda pendiente que lentamente se ha comenzado a atender.

## **2. Líneas generales de los programas gubernamentales de vivienda**

Antes de estos terremotos, el financiamiento para la construcción de vivienda se encontraba disminuido a causa de la reestructuración institucional del sector y de la política crediticia, que favorecía a los constructores del área comercial y de turismo. Desde 1997, las financieras que operaban en el país habían establecido líneas de crédito para residentes en el exterior, pero al año siguiente varias de estas entidades colapsaron, y en los bancos tradicionales se empezaron a establecer gerencias de vivienda para operar como banca de segundo piso. Esta coyuntura provocó la restricción del crédito hipotecario, frente a lo que había sido su oferta para sectores medios de la sociedad entre 1992 y 1995. La población de menores ingresos —con menos de cuatro salarios mínimos o con un máximo de hasta dos salarios mínimos— tradicionalmente había sido atendida por instituciones como el Fondo Social de la Vivienda y el Fondo Nacional de la Vivienda Popular (FONAVIPO), respectivamente. La disponibilidad efectiva de crédito en estos sectores ha privilegiado las necesidades de mejoramiento de vivienda, por encima de la construcción de nuevas unidades. Así, los terremotos reactivaron un conjunto de desafíos relacionados con la disponibilidad de financiamiento en las áreas rurales y ciudades pequeñas, con los mecanismos de afianzamiento del sistema financiero formal en las zonas devastadas que requieren reconstruir su medio habitacional y con la ampliación de instituciones comerciales hacia sectores atendidos por ONG y de cooperación mutua.

---

<sup>5</sup> Se calcula que aproximadamente 75% de la población total del país se ha establecido en este departamento.

El programa de asentamientos humanos, impulsado desde el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, tiene más de 10 años en operación y pretende garantizar seguridad habitacional a cerca de 40 000 familias, mediante el otorgamiento de nuevos terrenos debidamente legalizados. Este programa opera con la posibilidad de acceso a fondos del FONAVIPO, de manera que por asentamiento se concede al beneficiario poco menos de 15% del financiamiento total que requiere para su nueva casa de casi 30 m<sup>2</sup>, aunque la adecuación del terreno la hace el propio interesado y posteriormente contrata a quienes la construirán. Entre el período transcurrido después del terremoto de 1986 hasta los recientes de 2001 se había alcanzado cierta experiencia en traslado de comunidades, que sumaron 28, con un total de más de 1 200 familias.

La Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI), que desde los años ochenta se ha enfocado al restablecimiento de los refugiados de la guerra, se orientó durante los años noventa a distintas líneas de trabajo para atender a la población civil más afectada por el conflicto y con menores recursos para afrontar su situación. Básicamente, la institución sostiene un programa de vivienda de interés social, otro de crédito vinculado con sectores microempresariales, y otro más de capacitación y desarrollo local dirigido a reforzar las nuevas funciones del Fondo de Investigación Social para el Desarrollo Local (FISDL) y las alcaldías. La labor de FUSAI y su capacidad operativa están muy vinculadas a programas estatales como el de “Asentamientos Humanos” del Ministerio de la Vivienda y Desarrollo Urbano (MVDU) y el de “Contribuciones” del FONAVIPO, dirigidos a las familias pobres en situación vulnerable. Desastres previos, como el huracán Mitch, ya habían inducido una reasignación de fondos en el bienio anterior a los terremotos de 2001; además, la falta de liquidez de FONAVIPO para financiar los objetivos establecidos obligó a desarrollar otras soluciones. En áreas recientemente incorporadas, como la rehabilitación de tugurios, la institución aumentó su radio de acción en funciones asumidas conjuntamente con alcaldías, a la vez que amplió y diversificó sus fuentes de financiamiento con la cooperación externa.

Desde 1993 hasta la fecha, el FUSAI ha beneficiado aproximadamente a 5 000 familias, mediante 38 proyectos con el enfoque de asentamientos humanos. Se ha procurado construir viviendas de desarrollo progresivo en zonas semiurbanas, buscando abaratar el costo del terreno, cuyo préstamo cubre esta institución, además de contar con el trabajo voluntario de los beneficiados, desde la selección del terreno. También se ha tratado de aminorar la contribución gubernamental mediante la introducción de servicios habitacionales en los lotes (agua, alcantarillado, electrificación), como acondicionamiento previo al proyecto de edificación. Sin embargo, los terremotos de 2001 obligaron a posponer 1 200 soluciones de lotes con servicios, ya que debieron reconvertirse los proyectos por la prioridad estatal de invertir en construcción de viviendas. En los últimos meses, la tremenda presión sobre una oferta menguada de viviendas quizás haya incidido en la disminución de la mora en los créditos de vivienda de 17% a 12%. Se ha programado construir 2 000 viviendas durante 2001, que incluyen los proyectos iniciados a principios del año (1 200 viviendas) y otros adicionales en Santa Tecla, Tepecoyo y Verapaz, que cuentan con trabajo eventual de ejecutores de la cooperación externa. El campo de acción del

FUSAI se halla en expansión y constituye desde 1999 el fondo revolvente para vivienda más grande del país,<sup>6</sup> pero la demanda social rebasa ampliamente la capacidad de la institución.

Estos programas dirigidos a los sectores de menores ingresos tienen un importante contenido de apoyo municipal, proporcionado por convenio tripartita que suscriben las alcaldías, la comunidad beneficiaria y el Viceministerio de la Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU). La Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) constituye una organización clave para la implementación y desarrollo de cualquier programa local, ya que entre sus fines se incluye la promoción de las competencias municipales por medio de la democracia participativa. Así, esta institución proporciona soporte gremial, político y legal en las actividades que incidan en el fortalecimiento de las estructuras democráticas y el asociacionismo municipal como estrategia de desarrollo. En la coyuntura de los desastres telúricos, la COMURES asumió un papel de mediación entre los organismos públicos y multilaterales y las organizaciones privadas y de la sociedad civil, tarea que ha resultado trascendental en términos de las propuestas. A título ilustrativo, el tema de los planes de desarrollo local y la calidad de los asentamientos y del hábitat como eje de las medidas que se han de adoptar en función de la reconstrucción, es producto de los esfuerzos de esta institución. De igual manera, corresponde a esta instancia la consideración prioritaria y estratégica del ordenamiento territorial para aprovechar el proceso de reconstrucción como un eslabón del desarrollo. En suma, la labor de COMURES, específicamente en la reconstrucción, ha sido importante para mantener criterios de equidad distributiva y la participación de los beneficiados en determinadas decisiones previas del proceso.

---

<sup>6</sup> En julio de 1998, la Fundación firmó un convenio con la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) que contribuyó a incrementar el fondo revolvente de vivienda a un monto de 7 millones de dólares para los próximos 7 años, con lo que se había programado financiar más de 11 000 soluciones habitacionales para población con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos.

## II. LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA TEMPORAL Y DE RECONSTRUCCIÓN URGENTE EN EL SALVADOR A RAÍZ DE LOS TERREMOTOS

### 1. Evaluación de la pérdida parcial y total de vivienda

La evaluación de daños realizada por la CEPAL,<sup>7</sup> basándose en la información proporcionada por el Comité de Emergencia Nacional (COEN), mostró que la vivienda y los asentamientos humanos sufrieron los mayores daños entre todos los sectores. Como se afirma en el primer informe, prácticamente todos los departamentos del país padecieron estragos de distinta gravedad. En Usulután se registró el mayor desastre de viviendas (74% afectadas), y en La Paz y San Vicente más del 60%. En esa ocasión se estimó la destrucción de 92 770 viviendas en todo el país, en tanto que 130 000 sufrieron daños de distinta magnitud, lo que representa 8% y 10%, respectivamente de las viviendas existentes. Este déficit se agrega al acumulado en años anteriores (40.3% en términos cualitativos y 3.5% en términos cuantitativos, según la misma fuente), lo que configura una severa vulnerabilidad habitacional. La actualización de los daños provocados, dados a conocer un día antes del segundo sismo de consideración, elevó a 108 230 las viviendas destruidas y a 169 630 las dañadas (8.6% y 13.5%, respectivamente, del total de viviendas del país).

Gran parte de la magnitud del daño se atribuyó en las evaluaciones oficiales a la baja calidad de los materiales de construcción —bahareque y adobe— utilizados por los habitantes de esas regiones. Sin embargo, cálculos realizados con base en la información disponible, proporcionada por el COEN y la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1999, en un primer momento de evaluación, y por el FISDL posteriormente, no apoyan esa aseveración.

En general, el mayor perjuicio habría sido para el estrato de ingresos medios, con 22.6% de las viviendas destruidas, mientras que los dos quintiles de menores ingresos perdieron casi 20% de sus moradas; entre los dos de mayores ingresos, la pérdida no sobrepasó 6% en promedio (véase el cuadro 2). A excepción de San Salvador y La Libertad, que ubican al 87% y 42% de su población, respectivamente, en los estratos de ingresos más altos, en los demás departamentos la pobreza está bastante extendida, por lo que fueron más proclives a ser afectados por los sismos. Así, en Usulután, donde se destruyeron poco más de 18% del total de viviendas afectadas en todo el territorio, más de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza. De acuerdo con testimonios de quienes colaboraron en el proceso de reconstrucción, predominan entre los damnificados los hogares con jefatura femenina, lo que contribuye a ahondar las condiciones de vulnerabilidad social de los grupos de menores recursos. También las estadísticas revelan que en los departamentos más dañados (La Paz, Usulután y La Libertad) en cuanto a pérdida de viviendas (53% del total), la gente que en términos relativos más perdió no se ubica en el quintil más pobre de la comunidad, sino en el inmediatamente superior, más cercano a los estratos

---

<sup>7</sup> La CEPAL realizó dos misiones de evaluación de daños, de las cuales resultaron tres documentos. En dos de ellos se analizan exhaustivamente las pérdidas ocurridas, en general y por sectores económicos, y en el tercero se ofrecen 81 perfiles de proyectos, de los cuales 25 están especificados para el área de la vivienda, con lo que alcanza al 45% del presupuesto total estipulado (CEPAL 2001a,b y c).

medios de ingresos. En consecuencia, no es válida la idea de que la magnitud del daño está asociada únicamente al factor de pobreza y la calidad de la construcción.

Cuadro 2

EL SALVADOR: POBLACIÓN AFECTADA Y VIVIENDAS DESTRUIDAS EN LOS  
TERREMOTOS DE 2001, POR MUNICIPIOS Y ESTRATOS DE INGRESO

Departamento	Quintiles de ingresos	Viviendas destruidas	Total de viviendas a/	Población estimada a/	% de viviendas destruidas	Distribución de viviendas destruidas	% de población local en ese estrato
<b>Total país</b>		<b>189 264</b>	<b>1 416 167</b>	<b>6 396 890</b>	<b>13.4</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
	1	48 509	244 020	1 191 840	19.9	25.6	18.6
	2	53 981	276 210	1 259 036	19.5	28.5	19.7
	3	63 693	282 337	1 255 309	22.6	33.7	19.6
	4	17 574	295 760	1 376 356	5.9	9.3	21.5
	5	5 507	317 840	1 314 349	1.7	2.9	20.5
<b>Ahuachapán</b>		<b>10 718</b>	<b>64 349</b>	<b>326 430</b>	<b>16.7</b>	<b>5.7</b>	<b>100.0</b>
	1	4 187	24 964	136 113	16.8	2.2	41.7
	2	914	6 854	33 847	13.3	0.5	10.4
	3	5 617	32 531	156 470	17.3	3.0	47.9
<b>Santa Ana</b>		<b>4 135</b>	<b>128 518</b>	<b>561 752</b>	<b>3.2</b>	<b>2.2</b>	<b>100.0</b>
	1	0	2 355	12 560	-	-	2.2
	2	1 770	44 188	192 282	4.0	0.9	34.2
	3	1 548	22 121	103 873	7.0	0.8	18.5
	4	817	59 854	253 037	1.4	0.4	45.0
<b>Sonsonate</b>		<b>11 809</b>	<b>91 954</b>	<b>460 894</b>	<b>12.8</b>	<b>6.2</b>	<b>100.0</b>
	1	3 624	14 671	77 523	24.7	1.9	16.8
	2	3 944	34 462	177 237	11.4	2.1	38.5
	3	4 001	38 047	183 313	10.5	2.1	39.8
	4	240	4 774	22 821	5.0	0.1	5.0
<b>Chalatenango</b>		<b>0</b>	<b>44 067</b>	<b>197 920</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>100.0</b>
	1	0	19 731	93 866	-	-	47.4
	2	0	16 597	69 466	-	-	35.1
	3	0	411	2 666	-	-	1.3
	4	0	7 328	31 922	-	-	16.1
<b>La Libertad</b>		<b>28 384</b>	<b>146 633</b>	<b>702 341</b>	<b>19.4</b>	<b>15.0</b>	<b>100.0</b>
	1	4 867	19 157	96 943	25.4	2.6	13.8
	2	13 521	38 597	176 386	35.0	7.1	25.1
	3	5 445	31 629	134 552	17.2	2.9	19.2
	4	1 841	14 408	83 088	12.8	1.0	11.8
	5	2 710	42 842	211 372	6.3	1.4	30.1

/Continúa

Cuadro 2 (Conclusión)

Departamento	Quintiles de ingresos	Viviendas destruidas	Total de viviendas a/	Población estimada a/	% de viviendas destruidas	Distribución de viviendas destruidas	% de población Local en ese estrato
<b>San Salvador</b>		<b>16 607</b>	<b>449 322</b>	<b>2 031 792</b>	<b>3.7</b>	<b>8.8</b>	<b>100.0</b>
	1	4 426	10 396	61 208	42.6	2.3	3.0
	2	572	9 167	49 369	6.2	0.3	2.4
	3	2 761	29 476	158 167	9.4	1.5	7.8
	4	6 051	125 285	660 071	4.8	3.2	32.5
	5	2 797	274 998	1 102 977	1.0	1.5	54.3
<b>Cuscatlán</b>		<b>18 706</b>	<b>45 176</b>	<b>204 939</b>	<b>41.4</b>	<b>9.9</b>	<b>100.0</b>
	1	11 184	22 645	99 281	49.4	5.9	48.4
	2	2 755	6 936	31 606	39.7	1.5	15.4
	3	1 333	4 280	20 176	31.1	0.7	9.8
	4	3 434	11 315	53 876	30.3	1.8	26.3
<b>La Paz</b>		<b>37 909</b>	<b>72 126</b>	<b>297 806</b>	<b>52.6</b>	<b>20.0</b>	<b>100.0</b>
	1	1 511	5 238	30 599	28.8	0.8	10.3
	2	15 291	20 715	89 850	73.8	8.1	30.2
	3	21 107	46 173	177 357	45.7	11.2	59.6
<b>Cabañas</b>		<b>1 104</b>	<b>31 145</b>	<b>153 696</b>	<b>3.5</b>	<b>0.6</b>	<b>100.0</b>
	1	685	10 610	49 620	6.5	0.4	32.3
	2	419	20 535	104 076	2.0	0.2	67.7
<b>San Vicente</b>		<b>18 108</b>	<b>34 383</b>	<b>163 009</b>	<b>52.7</b>	<b>9.6</b>	<b>100.0</b>
	1	6 499	12 621	60 563	51.5	3.4	37.2
	2	3 081	3 979	17 139	77.4	1.6	10.5
	3	8 528	17 783	85 307	48.0	4.5	52.3
<b>Usulután</b>		<b>34 264</b>	<b>86 935</b>	<b>340 173</b>	<b>39.4</b>	<b>18.1</b>	<b>100.0</b>
	1	9 403	26 169	107 016	35.9	5.0	31.5
	2	9 732	21 393	85 855	45.5	5.1	25.2
	3	10 898	34 395	128 914	31.7	5.8	37.9
	4	4 231	4 978	18 388	85.0	2.2	5.4
<b>San Miguel</b>		<b>7 247</b>	<b>118 473</b>	<b>489 887</b>	<b>6.1</b>	<b>3.8</b>	<b>100.0</b>
	1	1 910	24 317	117 489	7.9	1.0	24.0
	2	1 922	19 786	92 608	9.7	1.0	18.9
	3	2 455	6 552	26 637	37.5	1.3	5.4
	4	960	67 818	253 153	1.4	0.5	51.7
<b>Morazán</b>		<b>159</b>	<b>38 172</b>	<b>174 493</b>	<b>0.4</b>	<b>0.1</b>	<b>100.0</b>
	1	159	26 450	125 917	0.6	0.1	72.2
	2	0	4 154	16 711	-	-	9.6
	3	0	7 568	31 865	-	-	18.3
<b>La Unión</b>		<b>114</b>	<b>64 914</b>	<b>291 758</b>	<b>0.2</b>	<b>0.1</b>	<b>100.0</b>
	1	54	24 696	123 142	0.2	-	42.2
	2	60	28 847	122 604	0.2	-	42.0
	3	0	11 371	46 012	-	-	15.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Fondo de Inversión para el Desarrollo Local (FISDL), mayo de 2001.

a/ Datos y proyecciones de la Dirección General de Estadísticas y Censo (DIGESTYC) de El Salvador.

El porcentaje de viviendas dañadas construidas con paredes de concreto superó al de las que tenían paredes de bahareque, y en algunos casos también a las que estaban hechas con paredes de adobe. Esto podría indicar que los materiales por sí solos no son determinantes del grado de afectación de las viviendas, a la vez que obliga a reconsiderar la opinión de algunos expertos de ONG con larga tradición en construcción para población de menores ingresos, como la Fundación Salvadoreña de la Vivienda Popular (FUNDASAL), que han tenido buena experiencia con viviendas construidas con adobe. La mayor fuente de controversia para afrontar el problema de la vivienda popular habría que centrarla en la cuestión de la vulnerabilidad por la situación social y económica de las familias afectadas y su escasa capacidad de remediarla, así como por la localización de las viviendas en lugares riesgosos y carentes de servicios básicos.

En el terremoto del 13 de febrero, también de gran magnitud, nuevamente uno de los sectores más afectados fue el de vivienda y asentamientos humanos, superado en cuanto a daños sólo por el de transporte. Según las estimaciones de la CEPAL, este segundo desastre aumentó en 28% los daños provocados por el anterior, y su recuperación requerirá inversiones anuales de 400 millones de dólares, en promedio, durante los siguientes cinco años. En esta ocasión, resultó afectada sobre todo la población semiurbana ubicada en el sector informal de la economía que utiliza parcialmente su vivienda como taller o lugar de trabajo, por lo que la recuperación puede involucrar un esfuerzo más costoso, en cuanto a la reposición del capital, pero también a las condiciones en que este proceso podría despegar. Cabe aclarar que el impacto es todavía mayor sobre las mujeres que suelen adoptar con mayor frecuencia este tipo de estrategias de supervivencia, basado en la disposición de su vivienda para fines productivos. Además, este segundo sismo destrozó y profundizó daños en estructuras que habían soportado el primer terremoto, por lo que cualquier recuperación se torna más complicada por estos dos factores.

En conclusión, al adicionar el efecto de los dos sismos, se puede afirmar que 11.9% de las viviendas fueron destruidas y 14.8% sufrieron daños de diverso grado. En el segundo terremoto predominaron las viviendas destruidas, y entre éstas las que tenían sus paredes hechas de adobe. Las conclusiones derivadas de la segunda evaluación ratificaron que aquellas casas que, pese a estar construidas de bahareque y adobe, habían respetado los lineamientos de construcción estructural, soportaron adecuadamente ambos terremotos. No obstante, después de tomar en cuenta la ubicación de las moradas en las zonas más afectadas y la proximidad de la temporada de lluvias, se recomendó la reubicación de unas 15 000 viviendas, lo cual implica reinstalación adicional de los servicios necesarios en los nuevos espacios habitacionales, por lo que el costo directo de la reconstrucción se incrementará 25%.

Pese a que entre los daños se incluye también el del lucro cesante, que trata de calcular la pérdida registrada en la calidad de vida de las familias afectadas, la estimación se realiza con base en el valor promedio de los alquileres según la zona económica de la vivienda. En realidad, el impacto por este concepto podría ser mayor al de una renta, sobre todo en los hogares con jefatura femenina. Recuérdense los casos en que la casa constituye también el establecimiento económico, taller o negocio, que proporciona la principal fuente de ingresos del grupo. A la estimación de las pérdidas en valor provocadas por el terremoto del 13 de enero —197 millones de dólares en daños directos y 60.2 millones en pérdidas indirectas— y corregida posteriormente a un monto total de 299 millones de dólares, se agregó un valor estimado de 76.6 millones de dólares adicionales por efectos directos e indirectos. En total, la pérdida estimada en



375.6 millones de dólares, solamente en el sector de vivienda y asentamientos humanos, que fueron los más dañados, representa aproximadamente 2.8% del PIB del año 2000.

## 2. Características de los programas de reconstrucción de emergencia

La economía salvadoreña se encontraba en un proceso de recuperación, más pausado que el de la década anterior, pero con grandes perspectivas de continuidad y estabilidad en el crecimiento, proceso acompañado de la integración monetaria con el dólar estadounidense. En este sentido, los acontecimientos desencadenados por los sismos añadieron una fuerte presión sobre las disponibilidades de capital para la reconstrucción, ya que no existían más que los programas regulares de construcción o fomento de la vivienda popular ya mencionados. El gobierno tuvo que implementar un proyecto de reconstrucción emergente, sobre la base de la devastación ocurrida en la coyuntura. El propósito único y prioritario en la movilización de grandes contingentes de miembros del ejército y de organizaciones no gubernamentales que participaron en la realización de soluciones habitacionales para los damnificados, fue el de solucionar los problemas más apremiantes de la situación. Se buscó proporcionar un espacio mínimo donde cada familia pudiera pernoctar a resguardo de las inclemencias del tiempo, sin siquiera considerar las necesidades biológicas más elementales —como sanitario y cocina— o el espacio utilizable para cada miembro del grupo familiar. Así, en la misma respuesta a la emergencia se incubaron, y de manera condensada, otros problemas que atañen a las condiciones de salud y convivencia en la comunidad. Sumada a la situación de desamparo en que los terremotos dejaron a cerca de 27 500 damnificados,<sup>8</sup> quedó de manifiesto la postergación de las necesidades vinculadas a la vivienda, entre todas las demás demandas sociales de la población afectada.

Entre los desafíos no resueltos para afrontar el problema de la vivienda se cuenta la creación de un sistema de amplia cobertura que pudiera aprovechar la tecnología y los recursos materiales y financieros disponibles para las personas de menores ingresos. Sabido es que, de todas maneras, pese a la precariedad de la construcción, a la insalubridad de los materiales y otros problemas asociados, la población afectada va a tratar de reconstruir su entorno, con los medios a su alcance, como lo ha hecho en circunstancias similares en el pasado.<sup>9</sup> La escasa posibilidad del gobierno de participar más ampliamente en las soluciones de reconstrucción o de promover instituciones financieras que pudieran contribuir con programas de mediano y largo plazo, en alguna medida significa mantener latente la emergencia y reproducir la vulnerabilidad habitacional de extensos sectores de población.

De acuerdo con el censo realizado por el gobierno, el número de viviendas destruidas alcanzaría a 167 000, que a su vez habrían albergado a un mayor número de familias, por lo que durante el proceso de reconstrucción se levantaron cerca de 214 000 moradas temporales. Oficialmente, las autoridades encargadas de la vivienda en el país han aseverado que por las características de instalación y uso mancomunado de algunos servicios, como el agua y las letrinas, no se había considerado la posibilidad de incluirlos en las soluciones habitacionales

---

<sup>8</sup> De acuerdo con el segundo informe de evaluación de daños realizado por la CEPAL, *op. cit.*

<sup>9</sup> Específicamente, la reconstrucción de los mesones en la zona del centro de la capital, después del terremoto de octubre de 1986, y la reconstrucción de viviendas rurales después del paso del huracán Mitch en octubre de 1998.

construidas, lo que había contribuido a reducir significativamente su costo individual. Por otra parte, el hecho de que servicios como la provisión de electricidad se habían privatizado desde hace algunos años, habría coadyuvado a que no se resintieran interrupciones en su prestación. Según las mismas autoridades, los daños experimentados en los servicios de agua y alcantarillado serían mínimos, por lo que su atención en los proyectos propuestos no representa ni 7% del total.

En la emergencia de los recientes terremotos comenzó un programa de Nuevos Asentamientos Organizados (NAOS), en virtud del cual los damnificados fueron trasladados a propiedades nuevas que negociaron las alcaldías y que se rigen por un marco regulatorio para determinar la calidad de los asentamientos proyectados y la minimización de riesgos. En el programa de reconstrucción se contó con terrenos estatales que se repartieron por medio de FONAVIPO. Dado que las familias beneficiadas cuentan con ingresos de entre uno y dos salarios mínimos en promedio (entre 128 y 250 dólares por mes), las transferencias no incluyeron más costo que el de la escrituración. Como ayuda en la emergencia, el VIMIVDV recibió del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) un préstamo por 30 millones de dólares, a través de los programas del FONAVIPO, para dotar de infraestructura (con agua y letrinas comunitarias) y calidad perenne a las viviendas, de las que se beneficiarán 875 familias.

Entre las propuestas más novedosas, pero cuya implementación está en proyecto, se cuentan la vinculación del microcrédito de vivienda al ámbito productivo del solicitante y el establecimiento de un *leasing*<sup>10</sup> habitacional, lo que requiere la participación de las empresas lotificadoras en proyectos de construcción permanente. Los esfuerzos que realizan instituciones como el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), único banco de desarrollo en el país, para promover el mercado hipotecario, necesitan un fortalecimiento de los mecanismos de acceso a las fuentes crediticias y de su capitalización. Si bien El Salvador constituye uno de los mayores prestamistas hipotecarios de la región, los terremotos pusieron al descubierto un conjunto de situaciones que requieren atención y resolución en cuanto a la propiedad territorial, el acceso al crédito comercial y a los subsidios estatales, y la incidencia municipal en asuntos de vivienda. La figura del arrendamiento territorial, con participación de las entidades municipales y la incorporación del financiamiento de instituciones no bancarias, como las cajas de crédito que agrupan a 10% de la población, no parecen representar mecanismos accesibles para los sectores más depauperados, sobre todo si se considera que con el proceso de dolarización el crédito se ha encarecido en términos absolutos, aunque las tasas nominales de interés hayan disminuido.

Como una forma de vincular los programas de fomento a la micro y pequeña empresa con el problema de la vivienda, agravado después de los terremotos, el ministerio de Economía ha impulsado a través del BMI el “Programa de financiamiento para la reconstrucción de los sectores productivos”, que brinda diferentes líneas de crédito, según se trate de reconstrucción de vivienda, de infraestructura dañada, de capacidad de pago anulada, de sustitución de inventario y, en general, de la recuperación de las fuentes de ingresos de las unidades microempresariales. Cada una de estas líneas de crédito cuenta con recursos por un monto de 30 millones de dólares, que se gestionarán a través de intermediarias como Financiera Calpiá, Fedecrédito y bancos con unidades especializadas en microcréditos.

---

<sup>10</sup> El *leasing* habitacional, de acuerdo con el BMI, se plantea como una posibilidad de arrendamiento por un período de 7 a 15 años de los lotes sobre los cuales se erige la nueva vivienda. Al finalizar el período, se realiza la escrituración del terreno y la cesión de propiedad al dueño de la vivienda.

Asimismo, la banca de desarrollo ha impulsado desde abril de 2001 un “Programa de ampliación de cobertura de microcrédito de vivienda y microempresa”, conducido por el BMI y la asistencia técnica de la Fundación para la Microempresa (FUNDAMICRO) y la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), con fondos administrados a través de un fideicomiso y canalizados a instituciones financieras intermedias. Según la investigación desarrollada después del primer terremoto a fines de enero por la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), en este tipo de negocios las empresas afectadas con local propio superan los 32 000 establecimientos; a su vez, las afectadas que no disponen de local se acercan a 25 000. De estas empresas, cerca de 90% son de subsistencia; en consecuencia, se estima que 46 000 necesitan crédito productivo que, establecido en un monto promedio de 500 dólares, alcanzaría una suma de 23 millones de dólares. En este programa, la reconstrucción de vivienda cuadruplicaría estos montos en términos individuales y totalizaría 92 millones de dólares. Con este programa se espera, por una parte, contribuir a la estructura permanente de servicios microfinancieros mediante la creación del mecanismo y la capacitación de los prestamistas; por otra, se consolidarían 46 000 empleos y se generaría un encadenamiento productivo que aportaría 15 000 empleos adicionales.

### **3. Modalidades de financiamiento y entrega de materiales**

Inmediatamente después del terremoto del 13 de enero de 2001, las primeras acciones enfocadas a la reconstrucción, se abocaron a la remoción de escombros, lo que generó un pequeño flujo de ingresos a las familias más afectadas y una demanda a los proveedores de instrumentos y transporte. En este caso, el gobierno destinó un monto aproximado de 160 dólares por familia damnificada, de los cuales sólo 40% fueron aprovechados directamente por los afectados, mientras que el resto se canalizó al gobierno local para remover los desechos de las calles. Este programa urgente abarcó a cerca de 200 000 familias, muchas de las cuales permanecieron en su entorno acostumbrado, una vez solucionadas las necesidades prioritarias.

Para enfrentar el problema más urgente de viviendas proyectadas con carácter temporal, el gobierno calculó la provisión de un “paquete de elementos para reconstrucción”<sup>11</sup> con un costo individual de 213 dólares, esto es, casi un tercio del costo tradicional de los mismos elementos,<sup>12</sup> gracias en parte a la eliminación de la intermediación de agentes comerciales y con base en precios preferenciales concedidos por los proveedores, debido a la misma situación de emergencia. El paquete de materiales y herramientas incluía láminas, maderas, martillo y clavos, destinados a construir unidades habitacionales de ensamblaje rápido. En el programa de construcción de viviendas temporales participaron el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), la USAID, la Iglesia Católica y las Fuerzas Armadas. Estas últimas impulsaron la llamada “Operación Tanesi”, por la cual asumieron la tarea de construir 75 000 viviendas, poco más de un tercio del total de las requeridas, en un lapso no mayor de 60 días (del 12 de marzo al 7 de mayo), antes del comienzo de la temporada de lluvias. Esta misión se ejecutó

---

<sup>11</sup> Estos paquetes, denominados popularmente “kits”, incluían láminas, maderas, clavos y martillos, entre otros elementos indispensables para levantar estas viviendas básicas.

<sup>12</sup> Instituciones del sector no gubernamental como la Fundación Salvadoreña para la Vivienda Mínima (FUNDASAL), con una tradición de construcción de conjuntos habitacionales populares, calculan el costo de una vivienda básica temporal de 24 m<sup>2</sup> en 2 500 dólares.

en 92 municipios localizados en 14 departamentos, y se involucró a la industria proveedora, los gobiernos locales y la población civil beneficiada, con una participación de 600 efectivos distribuidos en tres turnos de producción y 2 500 efectivos como parte de los equipos de instalación. En promedio, durante el período estipulado se entregaron diariamente 1 316 unidades habitacionales, consistentes en viviendas de lámina en los cuatro costados (de 4 por 3 metros) y el techo, con una separación intermedia, destinadas a guarecer a las familias, pero carentes de instalaciones sanitarias y de agua.

El FISDL ha impulsado la primera etapa del programa de reconstrucción, que consistió en la entrega de herramientas para remover escombros y, posteriormente, de materiales para construir una casa de emergencia de casi 12 m<sup>2</sup>, todo lo cual se proporcionó a través de las alcaldías, no sin fuertes críticas debido al carácter subsidiado de la ayuda y a la insuficiente capacidad de las municipalidades para gestionar la ayuda. En la siguiente etapa, se presentaron coincidencias fuertes entre el FISDL y los sectores más comprometidos con soluciones perennes; tanto el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como la USAID y el mismo FISDL privilegian la necesidad de trabajar en la creación y reposición de infraestructura básica, para lo cual se destinarían los 70 millones de dólares proporcionados por el BID como financiamiento en la emergencia. En los aspectos de organización en que el FISDL puede intervenir, ha seguido lineamientos de apoyo a la política de descentralización de los municipios y fortalecimiento institucional, y ha incorporado el enfoque de género para supervisar los proyectos de educación y salud, donde se ha visto mayor presencia de mujeres. Para los proyectos de naturaleza física se ha tratado de impulsar la participación del máximo número de miembros de la sociedad civil, y aprovechar la organización lograda durante la guerra.

El marco territorial para el levantamiento de viviendas temporales fue proporcionado por los gobiernos locales, los que conjuntamente con el Ministerio de la Vivienda coordinaron la formulación de las políticas y su implementación. El Ministerio de Obras Públicas y Medio Ambiente trabajó en conjunto con las Fuerzas Armadas para determinar las áreas de mayor riesgo y vulnerabilidad, donde se evitó construir. La distribución del presupuesto se hizo de acuerdo con la ley del FODES (Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios), por lo que alcanzó 8% del presupuesto global. Adicionalmente, se pondrá en marcha el programa de mejoramiento de la infraestructura de barrios, que tendrá un carácter complementario. Los criterios para la selección de los municipios favorecidos y las cantidades asignadas se definen de acuerdo con el nivel de pobreza, el número de habitantes y la equidad territorial, según la concentración por superficie.

Merced a los esfuerzos desplegados para impulsar la reforma económica, administrativa y de modernización de los servicios, el país pudo contar con ayuda, en donaciones y créditos, de manera más rápida que cuando ocurrió el desastre del Mitch, y en términos más favorables por ser el único afectado. Pese a esta imagen de economía más consolidada entre las naciones centroamericanas, la ayuda externa no alcanzó los niveles deseables para emprender programas de mayor trascendencia e impacto en el desarrollo de mediano y largo plazo. En la Reunión de Madrid de 2001, el gobierno salvadoreño presentó ante la comunidad de donantes y cooperantes externos los proyectos para la reconstrucción de largo y mediano plazo, por un monto global de 1 500 millones de dólares, pero sólo obtuvo una quinta parte de lo solicitado (300 millones), debido en parte a los problemas de antagonismo político entre los grupos, que enturbiaron la necesidad de concertación y coordinación que la emergencia requería. También fue evidente la

reticencia de los organismos cooperantes para otorgar fondos de gestión autónoma; por ende, la mayor parte de la ayuda se ha vinculado a programas con un contenido y enfoque definidos previamente por la organización donante.

La tradición de ayuda y participación de la cooperación externa, por medio de las organizaciones no gubernamentales que operan en el país desde la pasada guerra civil y con mayor continuidad desde su término, se manifestó ampliamente en la primera etapa de la emergencia, que duró hasta fines de mayo en coincidencia con el inicio de la temporada de lluvias. Así, al comenzar la última semana de mayo se habían entregado 213 519 viviendas temporales a las familias damnificadas, de las cuales casi la mitad (106 330 moradas) se levantaron con financiamiento del FISDL. Las Fuerzas Armadas entregaron alrededor del 35% de estas casas de emergencia (74 500); de las restantes 32 690, gran parte provino de la contribución de CARE (7 600) y de la Iglesia Católica (6 730). Al respecto, destaca la labor de CARE Internacional de El Salvador, que se ha comprometido, junto con las otras oficinas que operan en la región, en un proyecto global de reducción de 50% de la pobreza en los próximos 15 años. Aunque con este aporte CARE no cubre ni el 4% de la demanda de techo permanente, el proyecto reviste carácter progresivo para dotar a las viviendas provisionales de los servicios básicos necesarios para solucionar la emergencia de una manera integral.

#### **4. Disponibilidad de mano de obra de la población afectada**

Las estadísticas oficiales revelan que el sector de población más afectado por los terremotos fue el correspondiente al tercer quintil de ingresos (casi 23% de viviendas destruidas) en el contexto nacional, mientras que en 40% de la población de menores ingresos resultaron destruidas poco menos de la quinta parte de las moradas (véase de nuevo el cuadro 2). En el conjunto del país, 88% de las viviendas que colapsaron pertenecían a estos sectores de ingresos; poco más de la tercera parte de éstas eran propiedad del sector de ingresos medios, el más perjudicado en este caso. Al examinar los efectos del desastre por departamentos, sólo Cuscatlán registró el mayor perjuicio en el sector de población más pobre, que perdió casi la mitad de sus casas, mientras que en La Paz y San Vicente, los dos departamentos donde colapsaron más de la mitad de las casas, entre 74% y 77% de las viviendas del segundo quintil fueron destruidas por los sismos. De manera que con respecto a los materiales de construcción y otros recursos que dependen del nivel de ingresos, no se los puede descartar de forma concluyente.<sup>13</sup>

Desde las primeras acciones de emergencia, el personal del gobierno y la sociedad civil asumieron la responsabilidad para la que ya estaban entrenados. Incluso, coincidiendo con la planificación de la reconstrucción, se proporcionó capacitación a quienes iban a participar en el proceso, aunque las personas afectadas más directamente no tuvieron injerencia en los preparativos con respecto a la forma y los medios para afrontar y realizar la reconstrucción. La población beneficiada participó de manera puntual, según sus particulares capacidades, en la limpieza del terreno y la dotación del entorno con infraestructura básica, como la construcción de pozos y letrinas. Sin embargo, la mayor participación de población civil en el proceso de

---

<sup>13</sup> FONAVIPO considera, en las soluciones que ofrece a los donantes a través de su vitrina de posibilidades, la utilización del adobe mejorado como una forma de incorporar materiales tradicionales en la construcción de casas permanentes.

reconstrucción de emergencia, impulsada desde el gobierno central, correspondió a trabajadores no locales, contratados para tareas específicas desde el inicio del proyecto. Por las características del proceso, podría afirmarse que los sectores inmediatamente beneficiados con los programas de ayuda y atención fueron los de menores ingresos, localizados principalmente en zonas rurales, mientras que el sector de nivel medio sería el más favorecido en la segunda etapa con la implementación de programas de financiamiento de la reconstrucción.

Al inicio de las acciones de reconstrucción emprendidas por distintas organizaciones religiosas y de la sociedad civil se llevó a cabo la discusión sobre la validez de la participación institucional en un proceso cuya ejecución de calidad temporal iba a convertirse en permanente, como ocurrió en el pasado con la reconstrucción posterior al terremoto de 1986, y más recientemente con el desastre del huracán Mitch en 1998. Así, instituciones como la Iglesia Luterana —que al final del proceso había entregado casi la vigésima parte del total de soluciones habitacionales— decidieron desde un comienzo construir con materiales que pudieran ser permanentes y movibles, a raíz de que muchos beneficiarios no son propietarios de los terrenos donde se localizan las nuevas moradas. Asimismo, en la primera fase de atención inmediata que culminaba con el levantamiento de las viviendas provisionales, se contemplaba la entrega de agua potable, alimentos, ropa y abrigo, además de la organización de las personas damnificadas en distintos aspectos de la emergencia. En consecuencia, las personas afectadas recibieron adiestramiento y soporte técnico para el diagnóstico en las condiciones de hacinamiento y mayor vulnerabilidad.

En las etapas siguientes, de rehabilitación y reconstrucción con desarrollo, se trató de completar los servicios básicos de las viviendas erigidas como temporales, dotándolas de acceso a agua y servicios sanitarios, a fin de prevenir la transmisión de enfermedades contagiosas como el dengue. De acuerdo con un convenio suscrito con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se generaron proyectos que proporcionaran ingresos a las mujeres jefas de hogar. El proceso de habilitación de las comunidades está contemplado en una evolución de largo plazo, como una forma efectiva de que las personas participen en su desarrollo y en tareas de base para la administración de riesgos y su preservación en condiciones cada vez menos expuestas. En este aspecto, las organizaciones civiles han tratado de rescatar el papel preponderante que tuvieron las mujeres a cargo de sus hogares, sobre todo en las zonas rurales durante el pasado conflicto bélico, como fuente de protección y preservación de sus familias.

A lo largo de la fase de emergencia, la organización de base se fue fortaleciendo, como resultado del proceso natural de aprendizaje en la administración del desastre y de la recuperación fincada en el trabajo voluntario. Si bien el levantamiento de las viviendas se hizo con promotores capacitados, hubo que entrenar a los beneficiarios, en virtud de que los plásticos empleados como materia básica de estas moradas han de ser devueltos en un plazo no mayor de tres años para que las municipalidades los utilicen como relleno sanitario de basura no orgánica. De igual manera, se trató de dar entrenamiento para prevención del dengue y una coordinación por encima de los partidos políticos, para propiciar la reconstrucción de procesos democráticos y sustentables apoyados en las organizaciones locales y el tejido social de base.

La organización internacional CARE, que mantiene un compromiso de largo plazo con respecto al fortalecimiento de las capacidades locales y el aprendizaje continuo de la población

más empobrecida, reactivó su red de trabajo para orientarla hacia las tareas de construcción de techos provisionales. Esta organización se ocupó de la distribución y capacitación de la población en el manejo del agua, la donación de alimentos y de artículos domésticos y la entrega de medicamentos para asegurar un mínimo control sobre las condiciones de salud. También se formaron líderes para manejar la depresión postraumática, organizar la instalación de letrinas y de aulas provisionales, tareas comprendidas en un plan estratégico de fortalecimiento de las capacidades de la población local. En muchas de estas iniciativas, CARE contó con el apoyo y la participación de organizaciones regionales como médicos de Guatemala, voluntarios de los cuerpos de paz y otras de alcance internacional. En la distribución de los paquetes de alimentos se benefició a casi 38 000 familias, y con la construcción de letrinas se logró atender a 25 000 familias, que representan cerca de 18% y 12%, respectivamente, del total de hogares damnificados.

Con todo, en la memoria y en las estadísticas conocidas posteriormente permanece la evidencia de un amplio sector de población con ingresos medios afectada, que por las características de precariedad y focalización en los sectores más desprotegidos, ha quedado al margen de los beneficios de la reconstrucción, y que deberá esperar que se pongan a operar programas de mayor selectividad y financiamiento parcialmente subsidiado.

## 5. Algunas limitaciones de los programas de emergencia

Ante la impresionante destrucción y devastación producidas por los dos terremotos, la pronta respuesta de las organizaciones no gubernamentales conoció y favoreció una movilización, también urgente, del gobierno y sus cuerpos operativos como las Fuerzas Armadas, así como de los promotores sociales entrenados para estas situaciones. En este sentido, como respuesta al desastre y por la movilización de amplios sectores de personal especializado y comprometido con el desarrollo del país, la experiencia salvadoreña ha sido ejemplar, en cuanto a la rapidez con que se implantaron las soluciones de emergencia <sup>14</sup> y la organización civil para canalizar la ayuda de fuentes locales y externas.

No obstante, la misma efervescencia de participación, en parte sustentada en los efectos políticos de estas acciones, tuvo consecuencias no deseadas en el mediano plazo, por los criterios de distribución y otorgamiento de la ayuda hecha a través de la Coordinación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES). En este punto del proceso de reconstrucción, los problemas alcanzaron cierta complejidad debido a que no había concordancia en los criterios de temporalidad de las soluciones disponibles, la propiedad de los terrenos para los nuevos asentamientos no siempre estaba definida y, por último, la filiación partidista pesaba en las demandas de la población hacia los cooperantes. En las soluciones realizadas por los distintos contingentes —tanto gubernamentales como de la sociedad civil— faltó considerar las posibilidades, por sus recursos materiales y por sus habilidades, de la población habitante de cada lugar y sus métodos tradicionales de construir y solucionar un sinnúmero de dificultades relacionadas. Se benefició a más de un millón de personas de acuerdo con el criterio de los hogares más vulnerados, para los cuales se construyeron 215 000 moradas; pero las

---

<sup>14</sup> Según la información periodística, 213 000 casas de emergencia entregadas antes de comenzar el período de lluvias hacia la tercera semana de mayo.

características materiales de éstas originaron un nuevo conjunto de necesidades y problemas vinculados con la salud.

Con la intervención de asistencia especializada en salud física y mental de la organización “Médicos sin fronteras”, se pudo complementar la labor de emergencia realizada por instituciones religiosas, efectivos militares y todos los que se abocaron a levantar viviendas en la primera etapa de la emergencia. En las condiciones de insuficiencia sanitaria en que se entregaron estas casas, se hacía imprescindible su acabado con la instalación de letrinas, depósitos para recuperación de agua, corredores donde poder cocinar, y sobre todo, la capacitación en el manejo del agua, requisitos esenciales para mantener condiciones básicas de salud y supervivencia, sobre todo para los miembros más jóvenes de las familias. Antes del terremoto, el Ministerio de Salud había comenzado el proceso de redimensionamiento y privatización de algunas actividades y servicios complementarios a la procuración de salud, por lo que había decidido ocuparse sólo de situaciones epidemiológicas de emergencia (como dengue y rotavirus). Así, la labor de la mencionada ONG especializada en salud resultó ser importante para contrapesar la precariedad de las moradas entregadas y apresurar la incorporación de condiciones sanitarias contempladas en el carácter progresivo de las soluciones habitacionales.

Por último, apoyándose en experiencias acumuladas durante el pasado conflicto bélico, algunas organizaciones de la sociedad civil han propuesto tomar el modelo del programa “Proseguir”, que proporcionaba seguridad jurídica a los excombatientes a través de formas no tradicionales de legalización de la tenencia de la tierra. En la actualidad, el reconocimiento legal de la propiedad territorial representa una dificultad de primer orden. Cualquier programa que intente enfocar la reconstrucción desde el punto de vista de la vivienda permanente, tiene que replantearse las condiciones de sustentabilidad para propiciar el desarrollo humano, por lo que no resulta ociosa la reflexión sobre la seguridad de la propiedad, la estabilidad en las condiciones de adquisición, la durabilidad de los materiales y una serie de factores que propicien un ambiente habitacional digno. Apenas finalizada la etapa de la emergencia, surgieron infinidad de propuestas de reconstrucción definitiva, pero muchas veces carentes del sustento legal e institucional para impulsarlas. El problema habitacional persiste en toda su enorme dimensión, debido a que la meta de la etapa primera era construir 215 000 soluciones provisionales, aunque agencias especializadas sitúan en 600 000 el número de viviendas que sería necesario reemplazar. Se espera que a partir de septiembre de 2001 recobre su empuje el proceso de construcción, aunque con un carácter definitivo y con arreglo a las necesidades de las personas que resultaron damnificadas.



### III. ALGUNAS ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA SALVADOREÑA

Los terremotos ocurridos en El Salvador volvieron a poner en evidencia la vulnerabilidad geográfica de la región, que ha sido un problema recurrente.<sup>15</sup> Sin embargo, a diferencia de los desastres naturales por causas meteorológicas, de extensión impredecible, los de origen telúrico se relacionan de manera directa con la localización o asentamiento de la vivienda. En este sentido, es prioritaria la necesidad de avanzar en el levantamiento de datos para proceder a la elaboración de estimaciones confiables y a sentar las bases de un efectivo reordenamiento territorial, apoyándose en criterios de una prevención efectiva.

Aunado a lo anterior, aunque su resolución es un asunto de largo plazo, el reordenamiento territorial constituye un factor que condiciona la posibilidad de establecer controles en situaciones de calamidades previsibles. En todos los sentidos, el diagnóstico y la configuración global de la situación de los asentamientos humanos representa una condición básica para avanzar hacia una gestión más racional y menos vulnerable de los problemas habitacionales. Por ello mismo, convendría establecer los mecanismos institucionales para asegurar la continuidad del proceso de reordenamiento territorial, que en El Salvador ya había comenzado antes de los terremotos, pero que la situación de emergencia ha detenido. Es un proyecto que no puede interrumpirse ni suplantarse por iniciativas coyunturales, debido a su trascendencia para administrar los riesgos naturales en la región.

Por otra parte, para avanzar en la determinación de políticas orientadas a la equidad en el ámbito de la vivienda y los asentamientos humanos, es imprescindible atender previamente las dificultades de medición que las condiciones y situación habitacional ofrecen, así como la subvaluación de las carencias que este sector presenta. Casi en todos los países de la Subregión Norte de América Latina, los déficit habitacionales, cuantitativos y cualitativos, se presentan en forma parcial, incompleta, con grandes atrasos e incluso no aportan datos suficientemente confiables en cuanto a los criterios de evaluación de las condiciones habitacionales (véase el cuadro 3). Con miras a implantar una efectiva política habitacional, se requiere la actualización estadística, la recopilación completa de datos sobre el sector y la homogeneización de criterios de evaluación.

---

<sup>15</sup> En el Informe Estado de la Región (PNUD, 1999) se presenta una tabla que describe los desastres acaecidos en los países de la región.

Cuadro 3

## SUBREGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES SELECCIONADOS DE VIVIENDA

(Porcentajes)

	Año	Viviendas			Agua por Tubería a/			Sistema de eliminación b/			Alumbrado eléctrico		
		Ade- cuadas	Recu- perables	Irrecu- perables	1970	1980	1990	1970	1980	1990	1970	1980	1990
		Costa Rica	1984	68	23	9	78.2	86.9	94.7	14.8	65.5	...	66.3
El Salvador	1992	49	17	34	47.2	...	...	16.1	...	...	33.9	...	...
Guatemala	1989	55	27	18	42.3	52.3	58.2	...	18.6	...	28.5	37.2	86.8
Honduras	1988	63	25	12	43.1	63.1	...	13.0	20.4	...	25	39.6	...
Nicaragua	1991	20	35	45	38.7	...	...	15.3	...	...	41.3	...	...
Panamá	1990	70	14	16	52.2	75.4	80.7	31.6	33.2	44.2	51.9	64.8	72.8
Cuba	1991	74	11	15	66.7	74.1	...	...	...	...	70.7	82.9	...
Haití	...	...	...	...	2.8	...	...	...	...	...	4.1	...	...
República Dominicana	1981	59	30	11	...	64.4	66.6	...	...	...	...	...	80.8
México	1990	71	17	12	61	70.7	79.4	...	43.7	52.2	58.9	76.5	87.5

Fuente: CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 1999 y 2000.

a/ Incluye agua dentro de la vivienda y fuera de la vivienda, pero dentro del edificio y fuera del edificio a menos de 100 metros de la vivienda.

b/ Por sistema de alcantarillado.

Cabe subrayar que a las condiciones deficitarias de vivienda de la mayor parte de los habitantes de la región centroamericana sólo se les presta atención, por lo general, cuando ocurre un desastre. La vivienda constituye uno de los sectores sociales más postergados en el nuevo perfil de la política social de los países de la región. De acuerdo con información reciente <sup>16</sup> sobre la evolución del gasto social por habitante, en la mayoría de los países centroamericanos el rubro con menor atención positiva durante la década de los noventa fue el de la vivienda, frente a aumentos en el gasto público registrados por el mismo concepto en educación, salud y seguridad social. Por lo demás, esta omisión, evidente en las situaciones de desastre, remite a la falta de políticas que promuevan efectivamente el sector, incluso en el ámbito del mercado, ante la falta de una participación estatal más comprometida.

Por el lado de la oferta, es notoria la carencia de incentivos para una mayor presencia de la iniciativa privada, de las firmas constructoras y de las instituciones financieras, en la fabricación de viviendas de interés social, pese a las enormes necesidades que prevalecen no sólo en los sectores de menores ingresos sino también en los de nivel medio, como se constata en El Salvador. En este sentido, una mayor presencia del gobierno como garante contractual y financiero, así como una mayor definición en la política de suelos, contribuirían a crear condiciones de desarrollo de la oferta de vivienda hacia sectores generalmente postergados. Asimismo, la reactivación y la ampliación de la política de subsidios estatales a la vivienda para sectores con insuficientes condiciones de demanda efectiva parecen impostergables en atención a los rezagos de este sector y a la necesidad de canalizar recursos hacia grupos que de otra manera quedarían marginados de las soluciones efectivas al problema habitacional.

El impacto que este desastre ha tenido sobre la población de menores ingresos debería de llamar la atención con respecto a la importancia del sector informal de la economía para el funcionamiento del conjunto, y por ende sobre la necesidad de recomponer no sólo una situación habitacional sino un espacio económico que es fuente de ingresos familiares y medio de vida. Sobre todo en el caso de mujeres de las áreas semiurbanas y rurales, acostumbradas a sobrevivir de la utilización adicional que puedan hacer de su vivienda, la llamada “economía de traspatio”. En este caso, los programas de créditos asignados a la reconstrucción de vivienda popular deberían de incluir un componente para reposición de instrumentos o materiales de trabajo. Se podrían establecer condiciones de crédito y plazos diferenciados y preferenciales para las mujeres jefas de hogar, en especial las que tienen hijos pequeños que deben permanecer en el sistema educativo.

En el problema de la vivienda se refleja con nitidez el nivel de pobreza y grado de vulnerabilidad social y económica de las familias, por lo que establecer mecanismos efectivos de acceso a la propiedad y facilidades para la adquisición de vivienda en los sectores populares puede representar una forma efectiva de aligerar la pobreza. Sin embargo, si la vivienda no reúne los servicios básicos requeridos para preservar la salud y condiciones dignas para vivir, puede devenir un factor de discriminación y empeoramiento de la situación social. Por consiguiente, en este asunto las instituciones estatales deberían tomar parte decididamente y ampliar su radio de acción, ya que la iniciativa privada carece del enfoque social que el tema requiere y las organizaciones de la sociedad civil parecen insuficientes para cubrir la gran demanda en este sector. Ahora es aún más importante que exista un compromiso presupuestario del gobierno para

---

<sup>16</sup> Publicados en el *Panorama Social* 2001-2002 de la CEPAL, Santiago de Chile.

mejorar las condiciones habitacionales de los damnificados por los terremotos, debido al problema social que significa el grado de exposición ante nuevos imprevistos.

Por último, se requiere una planeación de las posibles soluciones al problema habitacional, de manera que éstas correspondan efectivamente a la construcción de asentamientos humanos, en lugar de campamentos de emergencia que tienden a perdurar. Aunque el sentido original con que se erigen las soluciones de emergencia sea el de proveer un techo de protección temporal, la experiencia muestra que por las mismas razones de falta de recursos de los sectores más humildes, estas soluciones provisorias se vuelven perennes. Así, tanto en los materiales de construcción como en los espacios diseñados, este ejercicio debería ceñirse a las normas mínimas recomendadas por organismos internacionales especializados en el tema, para asegurar condiciones de vida dignas.

En suma, puede juzgarse en buena medida exitosa la experiencia salvadoreña de reconstrucción habitacional, si bien parcial en su alcance y cobertura, así como limitada en términos de solución permanente para los damnificados. En todo caso, es un hecho que tal construcción masiva de soluciones habitacionales —si bien temporales y de emergencia— es una respuesta humanitaria del sector público y la sociedad civil a una situación de extrema urgencia.

La concreción de esta respuesta debería de significar un estímulo para las autoridades de la región en el sentido de implementar programas masivos de construcción de vivienda, con amplia participación de los beneficiados, como una de las políticas que inciden directamente en la reducción de la pobreza.

Muchas de las carencias existentes en El Salvador son comunes a otros países de la región: legalización de la propiedad, suministro de servicios básicos y financiamiento, tanto público como privado. Dada la energía social existente en todos ellos y las necesidades tan ingentes de vivienda de familias en situación de pobreza y pobreza extrema, los programas masivos de autoconstrucción parecen posibles y viables, siempre que existiera un entorno organizativo favorable.

Sin embargo, la experiencia ha detectado factores importantes que se oponen a su desarrollo, entre los que sobresalen: 1) la falta de una voluntad política para ello; 2) la regularización de la tenencia de la tierra y la propiedad y la dotación de tierra para la vivienda; 3) la disponibilidad de financiamiento público para impulsar y desarrollar estos programas, y 4) la instrumentación de esquemas atractivos de participación del sector privado.

Es evidente que estos obstáculos son sumamente difíciles de vencer, pero también es un hecho que pueden superarse con voluntad pública, apoyada en una justificación humanitaria o de equidad social, como mostró la experiencia salvadoreña.

También es evidente que deben desecharse los programas asistenciales de combate contra la pobreza y que, por lo mismo, los propios beneficiarios deben comprometerse, no sólo con su trabajo en la construcción de sus viviendas, sino también en la retribución, al menos parcial, de los materiales. En este contexto, es posible encontrar fórmulas de subsidio gubernamental, con

base en fondos solidarios y microcréditos productivos, que puedan a su vez despertar el interés y la participación del sector privado.

La situación habitacional de precariedad permanente que padece un alto porcentaje de familias en la región justifica plenamente acciones de urgencia, como, en otro nivel, ocurrió en El Salvador con los terremotos. Sin embargo, éstas han de enmarcarse en una estrategia continua de creación de soluciones habitacionales permanentes para la población de menores ingresos.

## BIBLIOGRAFÍA

- BMI (Banco Multisectorial de Inversiones) (2001a), *Programa ampliación de cobertura de microcrédito de vivienda y microempresa*, San Salvador, abril.
- \_\_\_\_\_ (2001b), *Programa de Financiamiento para la Reconstrucción de los Sectores Productivos*, San Salvador, febrero.
- CARE Internacional de El Salvador (2001), *Ayuda de emergencia brindada por CARE y socios a los damnificados afectados por los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero de 2001*, San Salvador, 18 de mayo.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Un marco gerencial para la región LAC, 2000-2015. Orientaciones estratégicas para guiar el desarrollo y Fortalecimiento de las Capacidades Organizacionales de CARE*, diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001a), *El terremoto del 13 de enero de 2001 en El Salvador. Impacto socioeconómico y ambiental (LC/MEX/L.457)*, México, D.F., 21 de febrero.
- \_\_\_\_\_ (2001b), *El terremoto del 13 de enero de 2001 en El Salvador. Impacto socioeconómico y ambiental (Perfiles de proyectos) (LC/MEX/L.457/Add.1)*, México, D.F., 21 de febrero.
- \_\_\_\_\_ (2001c), *El Salvador: Evaluación del terremoto del martes 13 de febrero de 2001. (Addendum al documento de evaluación del terremoto del 13 de enero) (LC/MEX/L.457/Add.2)*, México, D.F., 28 de febrero.
- \_\_\_\_\_ (1999a), *El Salvador: evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente (LC/MEX/L.371)*, México, D. F., 15 de febrero.
- \_\_\_\_\_ (1999b), *América Latina y el Caribe: El impacto de los desastres naturales en el desarrollo, 1972-1996 (LC/MEX/L.402)*, México, D.F., 29 de septiembre.
- CEPAL-HÁBITAT (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2000), *De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: el espacio regional (LC/G.2116(CONF.88/3))*, coordinación a cargo de Alicia Bárcena, con la colaboración de Daniela Simioni y Joan Mac Donald, Santiago de Chile, 28 de septiembre.

COMURES (Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador) (2001), *El Municipio: fuerza clave de la reconstrucción y el desarrollo del país*, Ampliación de los lineamientos propuestos por COMURES para la reconstrucción y desarrollo integral en las zonas afectadas por los terremotos del 13 de enero y febrero de 2001, efectuada con la cooperación del Componente Gremial de PROMUDE/GTZ, El Salvador, febrero.

\_\_\_\_\_ (s/f), *Fortalecimiento gremial con visión al desarrollo local y nacional*, San Salvador..

Federación Luterana Mundial (1997), *Política de fortalecimiento institucional*, octubre.

Federación Luterana Mundial y Unidad Ecológica Salvadoreña (2000), *Hacia una gestión ecológica de los riesgos. Bases conceptuales y metodológicas para un sistema nacional de prevención y mitigación de desastres, y de protección civil* – SNPMD, El Salvador, marzo.

FISDL (Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local) (2001), *Programa de Emergencia Nacional-Remoción de escombros y viviendas temporales*, Información general y estadísticas por municipio, San Salvador, mayo.

FODES (Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios) (1988-2000), *Ley del FODES (reformas e interpretaciones de la misma)*, San Salvador.

FONAVIPO (Fondo Nacional de Vivienda Popular) (2000a) *Boletín de Vivienda Popular* N° 2, año III, San Salvador, abril-junio.

\_\_\_\_\_ (2000b) *Boletín de Vivienda Popular* N° 3, año III, San Salvador, julio-septiembre.

\_\_\_\_\_ (2000c) *Boletín de Vivienda Popular* N° 4, año III, edición especial, San Salvador.

\_\_\_\_\_ (1999), *Boletín estadístico de vivienda*, N° 2, año 2, San Salvador, abril-junio.

Fondo Social para la Vivienda (2000), *Memoria de labores 2000*, San Salvador, abril.

\_\_\_\_\_ (1999), *Memoria de labores 1999*, San Salvador.

\_\_\_\_\_ (1998), *Ley y Reglamento Básico 1998*, San Salvador.

Fuerza Armada de El Salvador (2001), *Tanesi-Programa militar de vivienda temporal*, San Salvador.

Fundación “Hábitat”, *Memoria de labores 1993, 1996, 1998 y 1999*, San Salvador.

\_\_\_\_\_ (1990), *Problemática de la vivienda en El Salvador*, edición especial, San Salvador, noviembre.

FUSAI (Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral) (1999), *Memoria de labores 1999*, San Salvador.

\_\_\_\_\_ (1998), *Memoria de labores 1998*, San Salvador.

Médicos sin Fronteras (2001a), *Conservar el control sobre la propia vida. Diagnóstico participativo en los albergues*, San Salvador, marzo.

\_\_\_\_\_ (2001b), *Análisis de los procesos organizativos y de participación social como factores relevantes en la salud comunitaria de los albergues posterremoto*, San Salvador, abril.

PNRT (Plan Nacional de Reconstrucción y Transformación) (2000), *Mecanismo Nacional de Seguimiento al Plan Nacional de Reconstrucción y Transformación y la Declaración de Estocolmo*, San Salvador, febrero.

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2001), *Estrategia Nacional para gestión de riesgos*, PNUD-El Salvador, marzo.

VIMIVDU (Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano) (2000), *Política salvadoreña de vivienda*, San Salvador, segundo semestre.