

Presentación

Crisis en el sector vivienda

La vivienda es uno de los bienes primarios, pero se la menciona muy poco. La atención se concentra en la educación y la salud, un poco menos en el empleo y en la vivienda muy pocas veces. Pero ésta es determinante para las dos primeras. Sin embargo, los terremotos han puesto en evidencia la crítica situación en la cual se encontraba este bien social básico así como también los vacíos de la política de vivienda actual y la obsolescencia de las instituciones estatales responsables del sector. Y, como si esto fuera poco, aquéllos han agudizado el problema al aumentar el déficit de viviendas y han puesto a prueba a un gobierno que se ha mostrado incapaz de elaborar una política de vivienda de mediano y largo plazo para superarlo. Pese a su importancia social, la asignación presupuestaria a este sector ha sido muy pobre. Tampoco existe una planificación que oriente un desarrollo racional, que satisfaga las necesidades sociales; ni normas de construcción que se apliquen, ni fuentes de financiamiento adecuadas.

El déficit habitacional no sólo se refiere a la enorme cantidad de familias sin techo, sino que a esto hay que agregar la baja calidad de otras muchas que sí poseen uno, pero que resulta insuficiente para sus necesidades, o está mal construido o construido con materiales precarios o construido en un sitio que se encuentra amenazado continuamente o es habitado en condiciones onerosas. En la actualidad hay más familias sin techo que antes de los terremotos, pero eso no es lo peor, sino que el gobierno no tiene capacidad para garantizar a la ciudadanía este bien primario que, en cuanto tal, también es un derecho básico.

Ante la crisis de este bien primario, anterior a los terremotos, pero agravada por éstos, *Estudios Centroamericanos* explora, en esta edición monográfica, diversos aspectos importantes de la vivienda en El Salvador. Esta edición ha sido preparada por un equipo multidisciplinario de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", en el cual han participado ingenieros, arquitectos y científicos sociales.

Al señalar la ausencia de una política gubernamental adecuada a la crisis actual, Mario Lungo ("Economía política de la vivienda en El Salvador") advierte que tanto el análisis del problema como la formulación de políticas deben centrarse en el estudio del territorio y su ordenamiento. Esto lleva, de manera inevitable, a reconocer la existencia de los diversos mercados de tierra y la necesidad de regularlos como requisito para una política coherente. Esto supone ir más allá de los simples programas de legalización de tierra, que es lo que hasta ahora ha impulsado el gobierno. Si a esto se agrega la revisión y modificación del crédito para la vivienda, entonces, el Estado deberá abandonar su cómodo papel de mero facilitador de las acciones del mercado, para asumir un papel más activo y determinante.

Ahora bien, el ordenamiento territorial no es tan simple como parece. Sonia Baires ("El ordenamiento territorial en El Salvador: desafíos y oportunidades") señala los esfuerzos que se han hecho en esta línea, aunque desde una perspectiva tradicional, enfatizando sobremanera lo legal. En la década de los noventa se hizo un último intento, pero incompleto, con vacíos que han generado distorsiones en la gestión del desarrollo urbano y rural y en la gestión de los recursos naturales. De hecho, en la actualidad dos normas distintas están vigentes. Fueron los terremotos los que llamaron la atención en la necesidad de un ordenamiento territorial que incorpore el riesgo ambiental. La tarea, sin embargo, no es fácil. El debate abierto apunta las potencialidades, pero también los límites de un ordenamiento territorial de esta naturaleza.

Carlos E. Ferrufino ("Dinámicas del sector formal de la vivienda en la región metropolitana de San Salvador, en los noventa") analiza las dinámicas más sobresalientes del mercado de la vivienda formal, en la región metropolitana de San Salvador antes de los terremotos. Al discutir sus tendencias de crecimiento, la localización de las viviendas, las diferencias que se observan en los diversos municipios, las modalidades del financiamiento y, por último, la influencia de los terremotos en estas tendencias, se observan las dificultades para ordenar el territorio. Es más, hay diferencias importantes en la última década. Hubo desplazamientos relevantes en cuanto a la construcción de vivienda y el financiamiento. Es previsible, por lo tanto, que los terremotos afecten estas tendencias.

Mario Lungo advierte que el déficit habitacional no debe considerar sólo la dimensión cuantitativa, sino que es indispensable incluir en el análisis la complejidad de los cambios que está experimentando la estructura familiar y las comunidades, sobre todo como consecuencia de la emigración del campo a la ciudad y hacia el exterior.

La problemática de la vivienda no sólo exige la formulación de una política y la planificación urbana y rural, sino que también incluye una dimensión técnica, la cual también se ha descuidado. Ricardo Castellanos A. ("El problema de la vivienda y los requisitos técnicos de construcción en El Salvador") trata de desenmarañar la profusión de leyes e instituciones relacionadas con la construcción. El autor señala que aun cuando existiera una normativa adecuada, persistiría el problema de cómo obligar a cumplirla, sobre todo en la construcción de vivienda "informal", dado que, en este campo, también proliferan los



constructores "informales". Peor aún, en la zona rural ni siquiera son ellos los que construyen. Con toda razón, Lungo enfatiza la necesidad de impulsar y promover la investigación y la innovación tecnológica de materiales y procesos constructivos, teniendo en cuenta las habilidades y la cultura local. En este campo, al igual que en otros, es indispensable la investigación para obtener soluciones más seguras y económicas.

El gobierno tiene planes para beneficiar a más de siete mil familias, a las cuales les proporcionará una vivienda permanente, más o menos aceptable. Pero con eso a duras penas contribuye a solucionar el problema, tal como lo advierte el equipo del Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI), en su estudio de la problemática de la vivienda ("Los terremotos de enero y febrero de 2001 y el problema de la vivienda"), porque en la actualidad hay más de 170 mil familias sin vivienda. La esperanza gubernamental estaba en la ayuda internacional. Sin embargo, ésta ha construido o está construyendo unas 4 500 viviendas. Esto hace un gran total de unas doce mil viviendas, lo cual sigue siendo muy poco para la amplitud de la brecha que debe ser superada. Esto significa que, seis meses después de los terremotos, la mayor parte de las familias que perdió su hogar, está viviendo en albergues provisionales y eso suponiendo que todas ellas han sido beneficiadas con esta medida de emergencia. Dada la falta de interés del gobierno y la ausencia de una política de vivienda de mediano y largo plazo, lo más probable es que esos albergues temporales se

conviertan en permanentes, tal como ha sucedido en otras ocasiones. Los gobiernos de estos tiempos no pueden ir más allá de atender las emergencias. Estas las sobrepasan por su magnitud y su frecuencia. Aun antes de resolver todos los problemas creados por los terremotos, el gobierno se ha visto ante otra emergencia, la creada por la sequía, para la cual tampoco tiene un plan de mediano y largo plazo. Ahora bien, Mario Lungo advierte que el déficit habitacional no debe considerar sólo la dimensión cuantitativa, sino que es indispensable incluir en el análisis la complejidad de los cambios que está experimentando la estructura familiar y las comunidades, sobre todo como consecuencia de la emigración del campo a la ciudad y hacia el exterior.

Si bien es cierto que muchas de las viviendas permanentes ya construidas o que se piensan construir dejan bastante que desear en cuanto a satisfacer los requisitos mínimos de una familia promedio, las viviendas provisionales, construidas en gran parte con lámina, madera y plástico, no satisfacen los mínimos de seguridad, higiene y comodidad para una convivencia familiar y socialmente digna. Al calor insoportable durante el día y al frío y la humedad durante la noche, se añaden el hacinamiento y la promiscuidad, todo lo cual crea tensiones y abusos en la unidad familiar y en la comunidad.

La problemática de la vivienda no sólo exige la formulación de una política y la planificación urbana y rural, sino que también incluye una dimensión técnica, la cual también se ha descuidado.

Aun así, el equipo del CIDAI observa que la mayor parte de las familias damnificadas por los terremotos va a tener que vivir en estas condiciones provisionales durante un largo tiempo, si no es que durante toda su vida. Dicho de otra manera, la inercia, la indiferencia y la incapacidad gubernamental han condenado a un sector importante de la población a vivir en una situación de precariedad y pobreza bastante peor a la anterior a los dos terremotos. La superación de estas condiciones inhumanas de convivencia exige bastante más que gestos de buena voluntad y publicidad, a las cuales es tan proclive el gobierno actual. Hasta ahora, con unas muy pocas excepciones, dada la magnitud del problema, lo único que el gobierno de ARENA ha podido ofrecer es una mala solución provisional con visos de volverse permanente. Es así como se puede constatar el retroceso que los terremotos y la incapacidad gubernamental significan para estas familias damnificadas.

Los terremotos han agudizado el problema de la vivienda que, de por sí, ya era alarmante. Sin embargo, estos fenómenos no lo han provocado. Era anterior a ellos. Si bien es cierto que uno de los mayores descuidos de los últimos gobiernos ha sido no haber planteado una alternativa para satisfacer la demanda de este bien primario, los terremotos le brindan una oportunidad para corregir este descuido e incluso para hacerlo de una forma novedosa. Por difícil y complejo

que parezca el problema, existen alternativas. Todos los artículos, cada uno desde su perspectiva, proponen posibles vías para superar los obstáculos que han impedido el desarrollo de esta dimensión de la realidad nacional y hacen un esfuerzo por proponer elementos para formular una política de vivienda de nuevo tipo, en condiciones también novedosas y más eficaces.

En concreto, se enfatiza la importancia de descentralizar la construcción de la vivienda popular. Una cuestión que no está incluida en la agenda de descentralización actual. Pero ello es importante, porque la construcción de viviendas de nuevo tipo exige partir de las condiciones locales. Lidia Salamanca ("Redefinición del rol de los gobiernos locales en la vivienda. Reto post-terremoto") señala la oportunidad abierta por los terremotos para descentralizar la construcción de la vivienda popular, trasladando la responsabilidad a los municipios. Un asunto que, además, es parte de sus competencias. A quienes objetan alegando la falta de capacidad y experiencia de los gobiernos locales, Salamanca les propone fortalecer las debilidades de estos últimos y argumenta analizando la experiencia de uno de los municipios de la región metropolitana de San Salvador. De hecho, tal como ella lo recuerda, ya existen experiencias exitosas, las cuales, con un poco de apoyo podrían multiplicar su potencial y reproducirse. Ahora bien, aparte de fortalecer a los gobiernos municipales, es indispensable promover la organización local, puesto que sólo así se puede contribuir a la conformación de micro regiones. Esta propuesta es novedosa, porque todavía no se ha incorporado esta perspectiva en el proceso de descentralización, pese a ser un elemento clave en la dinámica del desarrollo local.

Finalmente, en esta edición, *Estudios Centroamericanos* rinde homenaje póstumo al Dr. Álvaro Magaña, quien falleció el 10 de julio y con ello reconoce su valioso aporte en el campo del derecho constitucional. Desde hace algunos años, el Dr. Magaña enviaba artículos para ser publicados en esta revista. El que ahora reproducimos fue recibido en la redacción poco antes de su muerte.

San Salvador, 30 de agosto de 2001.