

Redefinición del rol de los gobiernos locales en la vivienda

Reto posterremoto

*Lidia Salamanca**

Resumen

El problema de la vivienda en El Salvador no ha sido atendido de manera integral por ninguna instancia gubernamental, ni aun después de los terremotos. La magnitud de los hechos rebasó la capacidad del gobierno central, el cual tuvo que recurrir a las instancias gubernamentales locales y/o departamentales. Por primera vez, los municipios pequeños y medianos tuvieron una participación activa en la problemática de la vivienda. Pese a estos esfuerzos, la fuerte demanda que la población damnificada planteó a los gobiernos locales, la falta de dirección y de apoyo eficaz por parte del gobierno central y la politización de la situación provocaron que la crisis desbordara las capacidades locales. Esta realidad ha mostrado la importancia de que los gobiernos locales retomen su papel en la formulación de las políticas de vivienda, ya que, hasta ahora, no han tenido la capacidad ni el espacio para hacerlo.

Introducción

Si antes de los terremotos, la crisis de la vivienda en el país no era atendida de manera integral por ninguna instancia gubernamental, después de éstos, es poco lo que se está haciendo, en términos de solventar la crisis de la población pobre, que quedó damnificada y de aquellos que, desde

antes de los mismos, ya tenían serias dificultades para satisfacer su necesidad de vivienda digna. La estrategia del gobierno para abordar la crisis inmediata a los terremotos fue la centralización de las acciones desde el aparato gubernamental, aprovechando instancias como el FISDL. Sin embargo, la dimensión de la crisis desbordó la capacidad del

* Catedrática del Departamento de Organización del Espacio de la UCA.

gobierno central, el cual se vio obligado a recurrir a las instancias gubernamentales locales y, en algunos casos, departamentales.

De esta manera, los municipios tuvieron que asumir el levantamiento del inventario de daños y la distribución del equipo necesario para recoger los escombros y del material para la construcción de viviendas provisionales. Es así como, por primera vez, los municipios pequeños y medianos asumieron un papel más determinante en el problema de la vivienda. Pese a los esfuerzos que estos hicieron en cuanto a organizar a la población y brindar apoyo durante la emergencia, la fuerte demanda que la población damnificada planteó a los gobiernos locales, la falta de dirección y apoyo eficaz por parte del gobierno central y la politización de la situación provocaron que, en muchos municipios, la crisis desbordara las capacidades locales. Ello puso en evidencia la fragilidad institucional de la mayor parte de los municipios del país.

No obstante lo anterior, la crisis creada por los terremotos abre una oportunidad para que los municipios enfrenten el tema de la vivienda¹. Por otro lado, esta realidad ha mostrado la importancia de que los gobiernos locales retomen su papel en la formulación de las políticas de vivienda, un asunto que es de su competencia, aunque, hasta ahora, no han tenido la capacidad ni el espacio para asumirla.

1. Los gobiernos locales y la formulación de políticas de vivienda

El Código Municipal establece como competencia de los gobiernos locales "la promoción y financiamiento de programas de vivienda o renovación urbana" así como "la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales de la localidad"². Sin embargo, ninguna de las dos funciones es asumida total o parcialmente

por la mayoría de municipios del país. Es sólo hasta después de fenómenos como la tormenta tropical Mitch, en 1998, y los terremotos de enero y febrero del 2001, que de nuevo se pone en agenda el tema del ordenamiento territorial, estrechamente vinculado al tema de la vivienda. De igual forma se ha iniciado la discusión sobre las competencias municipales y los traslapes existentes entre las diferentes instancias gubernamentales. Sin embargo, la discusión sobre el problema de la vivienda y los retos que supone en la reconstrucción del país no ha sido abordado de manera seria por el gobierno central, cuyas instancias incluso tienden a dejar la reconstrucción en manos de la iniciativa privada, tal como se hacía antes de la actual crisis.

El abuso de afirmaciones como "el Estado debe asumir el rol de 'facilitador' en el problema de la vivienda", ha llevado a desfigurar su papel y a dejar el asunto en manos del mercado, lo cual lleva a que la mayor parte de la población, no solamente la afectada por los terremotos, sino toda aquella población pobre que desde antes de la crisis estaba fuera del mercado formal de la vivienda, se vea imposibilitada, otra vez, para satisfacer su necesidad de poseer un hábitat digno, que le permita un desarrollo integral. Esta tendencia que coloca al mercado como el productor y financiero de la oferta de vivienda y que, asimismo, reduce el papel del Estado al de un actor pasivo en los procesos, no considera algunos de los factores claves del problema de la vivienda, como son: el empobrecimiento creciente de amplios sectores de la sociedad, las fuertes limitaciones de tierra urbana disponible para proyectos de interés social, el aumento desmedido del precio de la tierra urbana, el acceso limitado de la población pobre a la oferta de vivienda formal, debido, en parte, a la poca disponibilidad de la banca privada para atender a la población de bajos ingresos, la escasa consideración de la vivienda como asentamiento humano que toma en cuenta

1. Algunos municipios, sobre todo del área metropolitana de San Salvador, han estado impulsando algunas acciones alrededor de la temática de la vivienda de interés social. Un ejemplo es el proyecto de Áreas Críticas de la Alcaldía de San Salvador. Sin embargo, fuera de esta iniciativa, casi ninguna otra municipalidad ha abordado el tema como parte importante de la gestión municipal; tradicionalmente, se ha dejado el esfuerzo en manos de las instancias del gobierno central.
2. Art. 4 del Código Municipal. *Código Municipal*, FUNDAUNGO, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2ª edición, San Salvador, 2000.
3. Tendencia sostenida por el modelo neoliberal de desarrollo económico y social, que requiere la reestructuración y modernización del Estado, donde la privatización y la transformación de las instituciones son un elemento clave.

las variables ambientales, económicas y sociales y, por último, la poca regulación estatal de los precios de los materiales y de otros componentes de la construcción.

Si durante la emergencia, los gobiernos locales se asomaron por primera vez al tema de la vivienda, en la reconstrucción es imprescindible que asuman un mayor liderazgo, sobre todo porque las propuestas para reconstruir vivienda, hechas hasta ahora por instancias del gobierno central, las organizaciones no gubernamentales, la cooperación internacional, las iglesias y otras organizaciones sociales, se plantean hacerlo de una manera territorialmente dispersa y atomizada, y sin contar con una estrategia clara. Es aquí donde el papel de las instancias locales, micro regionales y nacionales es imprescindible. A ellas les corresponde la elaboración

concertada de políticas de reconstrucción de vivienda que aseguren que, tanto la vivienda provisional como semiprovisional y permanente, sea concebida desde la construcción de asentamientos con vías de acceso, infraestructura y servicios mínimos, con seguridad de tenencia de la tierra y con un plan de gestión de riesgos del asentamiento;

que garanticen la existencia de diferentes formas de financiamiento, ya sea que se trate de líneas extraordinarias de crédito o subsidios; la utilización de los recursos locales, tanto de mano de obra como de materiales, en el proceso de reconstrucción, y la atención diferenciada a la vivienda rural, semiurbana y urbana, en cuanto a su diseño, sus materiales, sus servicios y su financiamiento.

El papel de los gobiernos locales y de las instancias regionales en este proceso se centra en la gestión del desarrollo de los asentamientos y especialmente en la coordinación interinstitucional con los diferentes actores, sean estos nacionales o internacionales. El gobierno central debe apoyar este

esfuerzo creando un nuevo modelo institucional, apoyando la descentralización, la cual no sólo incluye las responsabilidades, sino también los recursos técnicos y económicos; estableciendo políticas nacionales diferenciadas, construyendo obras de infraestructura mayor y promoviendo macroproyectos de desarrollo socioeconómico.

Por eso, el fortalecimiento de las instancias locales y la promoción del asociativismo municipal resultan cruciales, porque son los que pueden contribuir a la configuración de las micro regiones y las regiones⁴. Sólo así es posible enfrentar problemas estructurales como los de la vivienda y la sostenibilidad ambiental del territorio. En consecuencia, la coyuntura abierta por los terremotos plantea nuevos retos a las instancias locales y nacionales. En cuanto a la vivienda, los retos más im-

portantes son el apoyo a los procesos de descentralización del Estado y fortalecimiento de las instancias locales y, o micro regionales; la incorporación de la temática de la vivienda y del ordenamiento territorial en los esfuerzos de descentralización y el impulso a las dinámicas de asociativismo municipal y la regionalización.

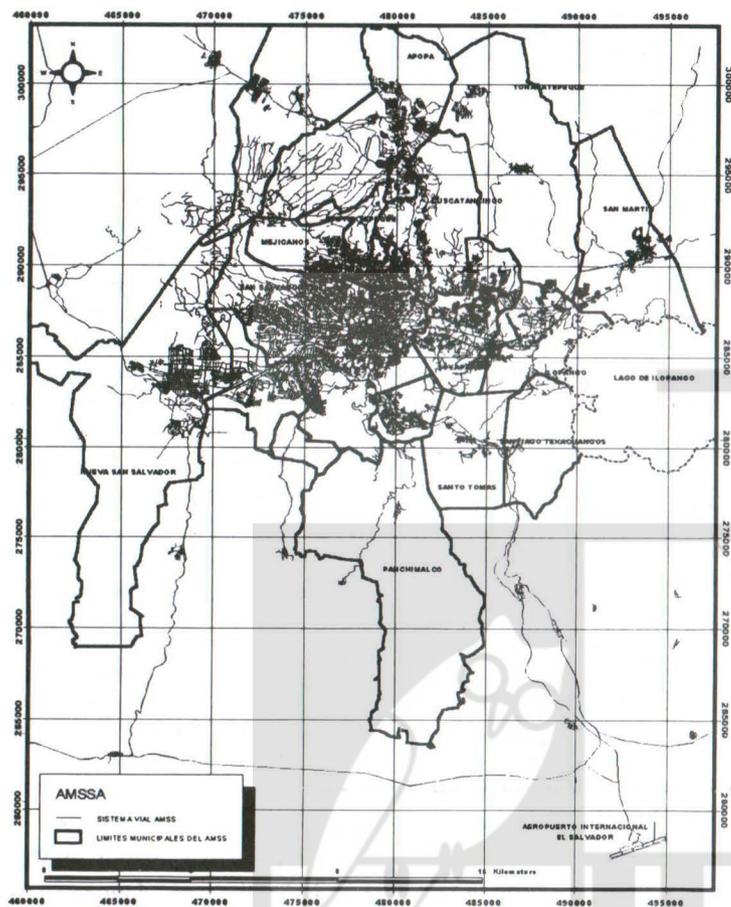
En cuanto a la vivienda, los retos más importantes son el apoyo a los procesos de descentralización del Estado y el fortalecimiento de las instancias locales y, o micro regionales; la incorporación de la temática de la vivienda y del ordenamiento territorial [...]

2. Primeras aproximaciones a la problemática de la vivienda en lo local: Santo Tomás

El eje principal de la reconstrucción en el país debería ser la vivienda, no solamente porque el impacto del fenómeno se concentró en la misma, sino también porque es el eje central del desarrollo humano. La reconstrucción de la vivienda debe ser concebida como la construcción del hábitat, lo cual supone diseñar y desarrollar asentamientos humanos sostenibles, integrales, seguros y dotados de infraestructura y equipamiento básico y articulado a procesos de desarrollo económicosocial. Impulsar un proceso de este tipo pasa, necesariamente, por es-

4. En algunas zonas del país se han desarrollado esfuerzos importantes de asociativismo municipal alrededor de temáticas importantes que superan el ámbito municipal, tales como el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) y el proyecto tetralogía, en el norte de Usulután, entre otros; sin embargo, todavía no se ha dado el salto a procesos de regionalización, que favorezcan el aprovechamiento de recursos y el impulso de procesos integrales de desarrollo económico y social, dentro de los cuales se puede incluir a la vivienda.

Mapa 1 Área Metropolitana de San Salvador-Corredor Autopista hacia el Aeropuerto



tablecer procesos paralelos de ordenamiento territorial, que aseguren la sostenibilidad de los asentamientos y permitan su articulación, desde un enfoque micro regional y regional.

Santo Tomás es un municipio periférico del área metropolitana de San Salvador que, a raíz de

la fuerte demanda de su población damnificada, ha retomado el problema de la vivienda. En la actualidad está trabajando en la formulación de una política que le permitirá articular este esfuerzo con otros, iniciados localmente antes de los terremotos⁵. Se trata de un esfuerzo de corto, mediano y largo plazo, que plantea no simplemente la construcción de las viviendas de las familias damnificadas, sino que incluye a las componentes del desarrollo económico y social y la prevención de los riesgos. Todavía es un esfuerzo inicial que requiere, como es lógico, vincularse con iniciativas micro regionales —el corredor San Salvador-Comalapa, el área metropolitana de San Salvador— y de acompañamiento técnico para fortalecer las capacidades locales. Este ejemplo nos permite sacar algunas conclusiones acerca del papel de los gobiernos locales en la problemática como la de la vivienda.

2.1. Características generales del municipio

Santo Tomás forma parte de la zona que PLAMADUR⁶ señala como subsistema sur, junto con los municipios de Panchimalco y Santiago Texacuango, cuya principal característica es la presencia de la carretera que conduce al Aeropuerto Internacional de El Salvador (Mapa 1). Santo Tomás tiene una extensión territorial de 24.32 kilómetros cuadrados, de los cuales el 1.73 por ciento (0.42 kilómetros cuadrados) del territorio es urbano y el restante 98.27 por ciento (23.9 kilómetros cuadrados) es rural.

5. En el año 2000, Santo Tomás inició el proceso para formular su plan de ordenamiento territorial, en el cual buscó la participación y la concertación con los actores claves del municipio. Son pocos los casos de municipalidades que han asumido el reto de iniciar estos procesos de planificación participativa de sus territorios. Fuera del área metropolitana de San Salvador y de ciudades grandes como Usulután, Sonsonate y San Miguel, hay muy pocos esfuerzos de planificación territorial en los municipios pequeños y predominantemente rurales. Los planes de ordenamiento territorial de los municipios de Olocuilta (La Paz), Zaragoza (La Libertad) y Santo Tomás (San Salvador) son innovadores.
6. Plan Maestro de Desarrollo Urbano. El área metropolitana de San Salvador y las ciudades de San Miguel, Sonsonate y Usulután cuentan con estos instrumentos de planificación, elaborados por empresas extranjeras, contratadas por el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.

La población del municipio se duplicó al pasar de 10 444 habitantes, en 1971, con una densidad poblacional de 429 habitantes por kilómetro cuadrado, a 22 448, en 1992, con una densidad de 882 habitantes por kilómetro cuadrado. Esto supone un crecimiento absoluto de 11 004 personas y una tasa de crecimiento de 3.45 por ciento. Según proyecciones de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) para el año 2001, la población del municipio es de 33 000 personas, es decir, 1 357

habitantes por kilómetro cuadrado. Ya en 1992, la población urbana del municipio (54 por ciento) superaba a la rural. Según el Cuadro 1, el 54.35 por ciento de la población total del municipio estaba dentro de la categoría de joven (entre 15 y 49 años), siendo mayoritariamente población urbana y con mayor proporción de mujeres; el 38.62 por ciento eran población dependiente (de 0 a 14 años) y sólo el 7.03 por ciento era población adulta (de 50 a 99 años) con igual distribución entre la zona rural y la urbana.

Cuadro 1
Población por edad, área y sexo (1992)

Población	Población total			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Población dependiente	8 283	4 178	4 105	4 138	2 043	2 095	4 145	2 135	2 010
Población joven	11 658	5 010	5 648	6 034	2 784	3 250	4 624	2 226	2 398
Población adulta	2 507	1 199	1 308	1 376	608	768	1 131	591	540
Total	22 448	10 387	11 061	11 548	5 435	6 113	9 900	4 952	4 948

Fuente: DIGESTYC, Censo de 1992.

Actualmente, el municipio está experimentando fuertes presiones sobre su suelo urbano, en particular por la demanda insatisfecha de vivienda, en los municipios aledaños del área metropolitana de San Salvador. Esto está generando una constante transformación de suelo rural y un aumento desequilibrado de la zona urbana del municipio. La ciudad cambió la morfología de su crecimiento con la construcción de la autopista al aeropuerto, en los años ochenta. Este proceso se ha agudizado en los últimos años con la apertura de maquilas en San Marcos, Olocuitla y El Pedregal (ver el Mapa 2). La ubicación de maquilas en la región, determina que la principal actividad económica del municipio sea la industria manufacturera (29 por ciento), siguiendo en importancia la actividad comercial al por mayor y menor (17.3 por ciento) y, en tercer lugar, la agricultura (16.7 por ciento). Aspecto vinculado al hecho de que más de la mitad de la población del municipio es urbana (Ver el Cuadro 2).

En 1992, el total de viviendas en el municipio era de 4 453 unidades, de las cuales el 55 por ciento era urbana y el restante 45 por ciento, rural. Los materiales de construcción predominantes en el municipio son el ladrillo de concreto para paredes y la lámina metálica para techo. El bahareque

y la teja son los otros materiales más utilizados (Ver el Cuadro 3).

No se cuenta con datos iniciales que permitan medir el déficit de viviendas cualitativo y cuantitativo en el municipio, antes de los terremotos. Sin embargo, si el 37.7 por ciento de las viviendas poseen piso de tierra, se puede deducir que un alto porcentaje de la población —unas 10 000 personas aproximadamente, es decir, casi un tercio de la población proyectada para el 2001— vive en condiciones poco favorables para el desarrollo integral de la población.

2.2. Impacto de los terremotos en el sector vivienda

Del total de las viviendas existentes, el 35.5 por ciento resultó destruida o dañada por los terremotos de enero y febrero del 2001. En el primer terremoto se registraron 880 viviendas destruidas o inhabilitadas y 410 dañadas; mientras que en el segundo, 292 viviendas más quedaron destruidas. Esto significa que el 26.3 por ciento del parque habitacional existente en el municipio fue destruido y el 9.2 por ciento quedó dañado por ambos terremotos. En el Mapa 3 se muestra la distribución de los daños, en el territorio del municipio.

Cuadro 2
Principales actividades económicas

Rama de la actividad económica	Población ocupada (10 años y más)	En porcentajes (%)
Agricultura	1 256	16.7
Pesca	1	0.0
Explotación de minas y canteras	9	0.1
Industria manufacturera	2 175	29.0
Suministro de electricidad, gas, vapor y agua	50	0.7
Construcción	663	8.9
Comercio al por mayor y menor	1 297	17.4
Hoteles y restaurantes	94	1.3
Transporte y almacenamiento	304	4.0
Intermediación financiera	56	0.7
Actividades empresariales, inmobiliarias y alquiler	136	1.8
Administración pública y defensa	460	6.1
Enseñanza	197	2.6
Actividades de servicios sociales y de salud	127	1.7
Otras actividades comunitarias	167	2.2
Servicios domésticos	379	5.0
Organizaciones y órganos extraterritoriales	1	0.0
No especificada	137	1.8
Total	7 519	100.0

Fuente: Municipalidad de Santo Tomás – SACDEL, *Plan de reconstrucción municipal de Santo Tomás*.

En el primer terremoto resultaron afectadas 4 494 personas y 1 510 habitantes, en el segundo. Esto representa el 18.2 por ciento de la población total del municipio. De esta población, el 44.3 por ciento son niños, el 30 por ciento mujeres y el 25.7 por ciento hombres. Según el censo elaborado por la municipalidad, el 77.7 por ciento de los jefes de las familias afectadas tienen empleo temporal, el 12.6 por ciento permanente y el 9.7 por ciento están totalmente desempleados. De las familias afectadas, el 74.2 por ciento percibe ingresos familiares por debajo del salario mínimo (144 dólares) y sólo el 16 por ciento percibe ingresos entre uno y dos salarios mínimos. En el Cuadro 4 se muestra la distribución de trabajos prevalecientes en las familias afectadas por el primer terremoto.

De la población dañada en el primer terremoto, el 37.6 por ciento de los jefes de familia son mujeres, amas de casa o empleadas domésticas, mientras que el 18.2 por ciento son empleadas del área comercial, servicios, profesionales o técnicas.

2.3. Inicio del proceso de formulación de una política de vivienda

En el proceso de formulación del plan de reconstrucción, los actores locales⁷ dieron prioridad a cinco áreas estratégicas: vivienda, generación de empleo, prevención de desastres, educación y salud. El criterio básico era que el plan de reconstrucción fuera integral, es decir, "que incorpore como eje fundamental la construcción de viviendas, así como los proyectos de desarrollo humano, educación, salud, desarrollo económico-social y todos aquellos proyectos contemplados en el plan de desarrollo municipal"⁸.

El proceso de reconstrucción comenzaría en zonas seleccionadas como prioritarias, a partir de los siguientes criterios: el nivel de desastre, lugares con mayor cantidad de familias afectadas; la organización de la comunidad; el grado de riesgo y el nivel de pobreza de la comunidad. De esta manera, en la primera fase, se identificaron ocho comunidades, lo

7. La participación ciudadana es el eje rector del proceso de elaboración del plan de reconstrucción, así como de los otros instrumentos de planificación existentes en el municipio: Plan de Desarrollo, Plan de Ordenamiento territorial, Plan Operativo Municipal.
8. Tomado del *Plan de reconstrucción municipal, aproximación inicial al componente de vivienda*, Municipalidad de Santo Tomás, SACDEL 2001.

cual implica atender a aproximadamente el 24 por ciento de las familias damnificadas del municipio. En el Cuadro 5 y el Mapa 4 se muestra la distribución territorial de las comunidades seleccionadas.

El 48 por ciento de la vivienda que se encuentra en estas comunidades atendidas es rural, mientras que el restante 52 por ciento está catalogada como urbana o semi-urbana.

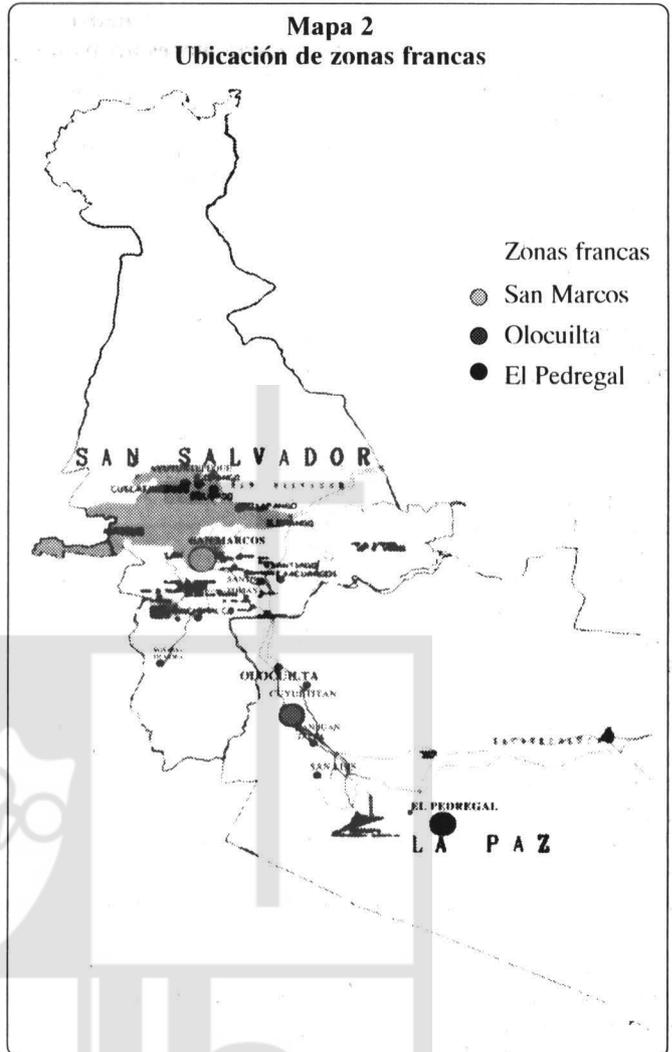
Los criterios utilizados para determinar el tipo de vivienda definitiva que se construirá son los siguientes: la seguridad y durabilidad de los materiales de construcción de las viviendas, la flexibilidad en el uso posible del espacio y la adaptabilidad a las condiciones de los usuarios, incentivo para la utilización de sistemas constructivos tradicionales en el municipio, rescate de las técnicas locales, con la asesoría necesaria para mejorar los sistemas de construcción, la utilización de procesos que permitan la autoconstrucción y la ayuda mutua, y el concepto de una vivienda con enfoque integral, que permita satisfacer las necesidades básicas del grupo familiar.

Además del proceso de construcción de viviendas, Santo Tomás está considerando la situación del territorio donde se encuentran las comunidades que serán atendidas, incluyendo la situación de riesgo y las posibilidades de vincular los procesos de reconstrucción de vivienda con iniciativas que promuevan el desarrollo económico y social de la población damnificada.

Para la gestión del plan, el municipio impulsó un proceso para organizar a la comunidad. En este esfuerzo no sólo se incluyó a la población damnificada, sino toda la población del municipio. Es así como ha sometido a discusión la problemática, con el propósito de que las decisiones sean tomadas de una manera concertada y así iniciar las gestiones ante los organismos nacionales e internacionales. La municipalidad intenta evitar que en el territorio intervengan entidades externas al mismo de manera aislada. Hasta ahora, Santo Tomás cuenta con el apoyo institucional de cinco organizaciones no gubernamentales, las cuales le proporcionan asistencia técnica en las áreas de gestión municipal, fortalecimiento institucional, ordenamiento territorial y vivienda. Asimismo, otras organizaciones lo apoyan en el desarrollo de proyectos de reconstrucción, en las comunidades seleccionadas por la misma municipalidad.

Aunque el municipio todavía no tiene definida su política de vivienda como tal, sí tiene planteados los grandes lineamientos, los cuales le permitirán evitar que la reconstrucción no sea dispersa, atomizada y parcial. En lugar de ello, busca que aquella se desarrolle de manera integral y vinculada al desarrollo, tal como los actores locales lo han expresado. El municipio ha podido llegar a este nivel gracias al papel asumido en cuando a la elaboración del diagnóstico de los problemas prio-

Mapa 2
Ubicación de zonas francas



Cuadro 3
Viviendas particulares ocupadas, por tipo de vivienda

Características físicas de la vivienda	Viviendas particulares ocupadas						
	Total	Tipo de vivienda					
		Casa independiente	Apartamento	Pieza en casa	Pieza de mesón	Rancho o choza	Casa improvisada
<i>Paredes exteriores</i>	4 453	4 148	30	171	64	14	26
Concreto o mixto	2 601	2 425	30	104	42		
Bahareque	1 451	1 377		58	16		
Adobe	205	202			3		
Madera	35	33		2			
Lámina metálica	121	111		7	3		
Paja, palma u otro vegetal	14					14	
Desechos	26						26
Otro							
<i>Techo</i>	4 453	4 148	30	171	64	14	26
Losa de concreto	175	167	1	7			
Lámina de asbesto	922	864	29	16	13		
Teja	1 268	1 185		59	24		
Lámina metálica	2 048	1 932		89	27		
Paja, palma u otro vegetal	14					14	
Desechos	26						26
Otro							
<i>Piso</i>	4 453	4 148	30	171	64	14	26
Losa de cemento	1 100	998	4	59	39		
Ladrillo de cemento	1 551	1 453	26	53	19		
Ladrillo de barro	77	75		1	1		
Madera	31	29		2			
Tierra	1 680	1 582		53	5	14	26
Otro	14	11		3			

Fuente: Municipalidad de Santo Tomás – SACDEL, *Plan de reconstrucción municipal de Santo Tomás*.

ritarios en materia de vivienda, la formulación de lineamientos generales para los proyectos de reconstrucción, la identificación de los principales recursos existentes, en relación con los servicios básicos y las nuevas necesidades que supone la reconstrucción de viviendas, y la articulación con otros instrumentos de planificación existentes en el municipio: plan de desarrollo municipal y plan de ordenamiento territorial.

3. Enfoque micro regional y asociatividad municipal

Una de las principales limitaciones del proceso impulsado por el municipio de Santo Tomás es la

ausencia de un enfoque micro regional, en relación con las acciones identificadas. El municipio no puede ignorar los procesos que tienen lugar en el corredor San Salvador-Comalapa, del cual forma parte, ni los fenómenos que afectan a los municipios que forman parte del área metropolitana de San Salvador.

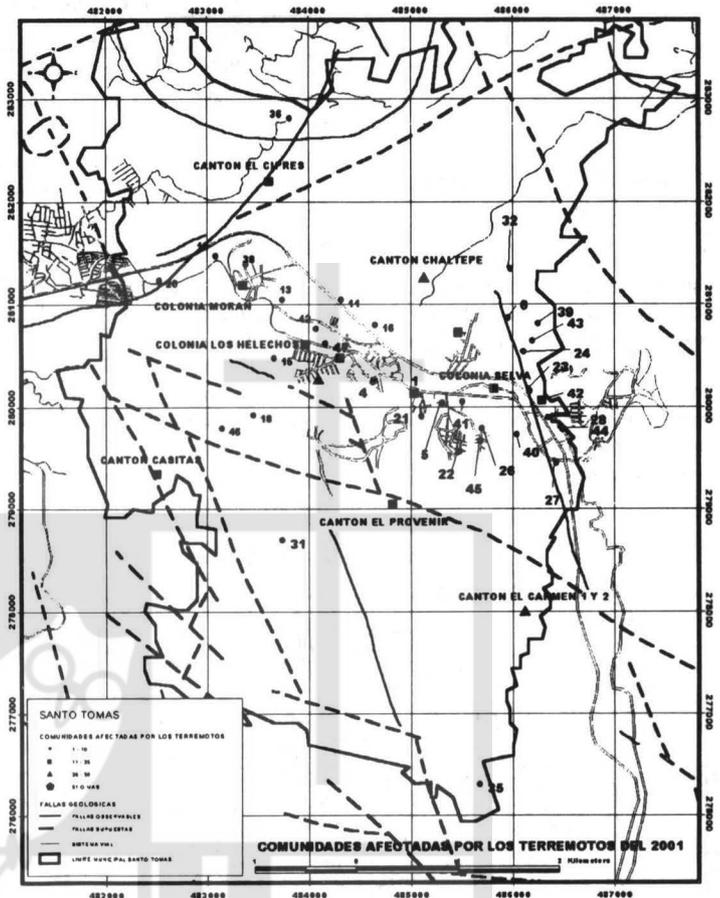
En los últimos años se ha insistido en la disfuncionalidad de la actual estructura política y administrativa del país y en la necesidad de impulsar procesos de asociativismo municipal⁹. Así lo plantea la Red de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo local: "El desarrollo territorial enfrenta una situación de excesivo fraccionamiento

9. Una asociación de municipios es una agrupación de los organismos de gestión pública a nivel local, creada para cumplir con determinados objetivos de mediano y largo plazo. Es una asociación libre de municipios en torno a aspectos específicos, que pueden ir desde la prestación de servicios hasta la gestión de algunos aspectos del territorio, cuyo espacio trasciende los límites municipales. La principal ventaja es la flexibilidad en la unión de esfuerzos.

to y heterogeneidad municipal, y de una división política administrativa del país que ya no responde a las dinámicas actuales del desarrollo nacional¹⁰. En este sentido, muchos de los municipios del país no podrán asumir el tema de la vivienda desde su propio espacio municipal, puesto que carecen de la capacidad institucional indispensable y porque se trata de procesos integrales, que trascienden sus competencias administrativas.

Cualquier esfuerzo de formulación de una política de vivienda, desde un enfoque micro regional, deberá contar con los siguientes principios. En primer lugar, las instancias locales y micro regionales deberán tener un papel más activo, en la solución de la problemática de la vivienda. El Estado, central o local, no debe desentenderse de este problema, delegando la responsabilidad en el sector privado, sino que "Deberá jugar el papel de regulador, que va más allá del simple establecimiento de normas. Se trata de que incida realmente en los factores claves como el suelo, la infraestructura, los equipamientos, el medio ambiente, el desarrollo económico ligado a la vivienda, la participación de los beneficiarios, el marco institucional, etc."¹¹. La participación no se limita a los gobiernos locales, sino que incluye también a los diferentes actores en el municipio y la micro región. En la toma de decisiones debe incorporar a todos aquellos sectores directamente vinculados con el tema de la vivienda, en su sentido más amplio. Lungo y Pérez lo señalan de la siguiente manera: "un problema como el de la vivienda popular urbana es campo de acción de todas las formas

Mapa 3
Ubicación de las comunidades afectadas y ubicación de las fallas sísmicas



que asume el poder local, siendo los gobiernos locales sólo una manifestación de éste. Aquí es donde entran a jugar su papel las organizaciones y los movimientos locales que reivindican la vivienda popular"¹².

En segundo lugar, la política de vivienda debe ser parte de un proceso integral de desarrollo territorial. Los gobiernos municipales deberían estruc-

10. Red para el desarrollo local. *Hacia la construcción del desarrollo local y la descentralización del Estado. Una propuesta a la nación*. San Salvador, 2000.

11. FUNDASAL, *Construyendo una política alternativa de vivienda para El Salvador*. San Salvador, noviembre, 1993.

12. Mario Lungo y Mariam Pérez. *Gobiernos locales y planificación de la vivienda popular urbana en los 80: los casos de Nicaragua y Costa Rica*. Centro de Estudios del Hábitat Popular – CEHAP. Colombia, 1991.

Cuadro 4**Tipos de trabajos por cada jefe del grupo familiar**

No.	Categoría	Cantidad	En porcentajes (%)
1	Trabajador agropecuario	127	14.4
2	Obrero de construcción	92	10.5
3	Obrero artesano	51	5.8
4	Empleados	160	18.2
5	Oficios domésticos	331	37.6
6	Comerciante con negocio propio	34	3.9
7	Desempleados	85	9.7
Total		880	100.0

Claves para categorías de trabajo: 1. Agricultor, jornalero, aserrador, jardinero; 2. Albañil, electricista, carpintero; 3. Costurera, zapatero, tapicero, enderezador, panadero, sastre; 4. Comercio, servicios, profesionales, técnicos; 5. Ama de casa y servicios domésticos; 6. Vendedores; 7. Vacantes.

Fuente: Alcaldía de Santo Tomás Municipalidad de Santo Tomás – SACDEL, *Plan de reconstrucción municipal de Santo Tomás*.

Cuadro 5**Comunidades prioritarias a atender**

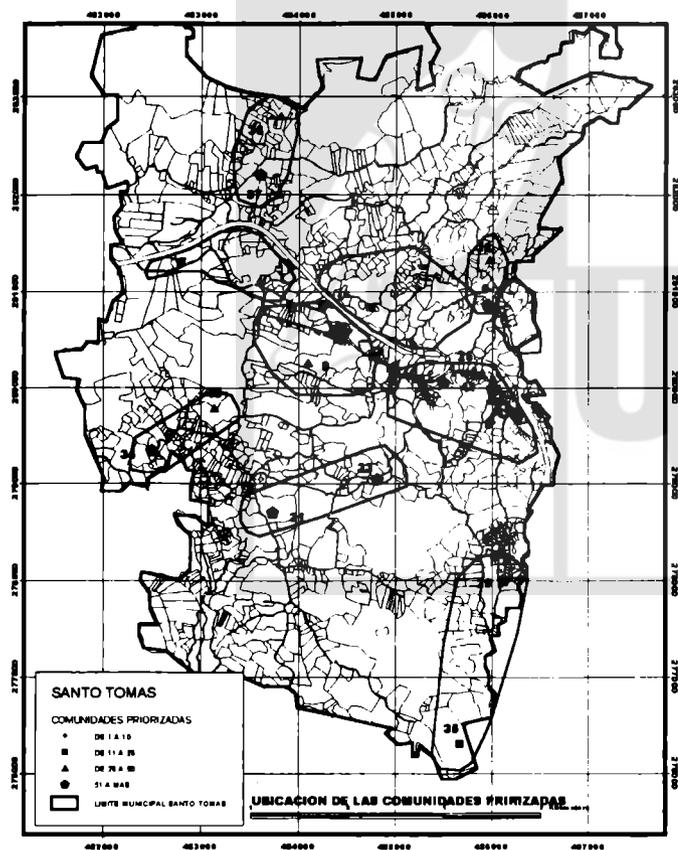
Código	Comunidad	Cantidad de viviendas	
		Destruidas o inhabitables	Dañadas
35	Cantón Potrerillos	19	2
7	Colonia San José No. 1 y 2	22	12
30	Cantón Chaltepe	24	31
34	Cantón casitas	78	21
6	Colonia Flor Amarilla	52	10
32	Cantón caña Brava	17	3
46	Lotificación Miramar	31	5
8	Colonia el Chaco 1ª y 2ª etapa	40	38
Total		283	122

Fuente: Alcaldía de Santo Tomás – SACDEL, 2001, *Plan de reconstrucción municipal*.

turar su política de vivienda en coordinación con los esfuerzos de planificación y ordenamiento del territorio local o regional, de tal manera que sea posible articular la vivienda con los programas de inversión pública y privada, en infraestructura económica y social, así como con programas de desarrollo económico y políticas de uso de suelo y protección ambiental. Es importante implementar procesos de planificación del uso del territorio, superando las visiones idealistas que apuntan a la “ciudad ideal”. En vez de ello, el esfuerzo debe concentrarse en diseñar instrumentos de desarrollo urbano o regional, surgidos de la solución concertada por los distintos actores sociales.

En tercer lugar, es necesario vincular la política de vivienda a los programas de desarrollo económico local o regional. Los programas de vivienda deben estar articulados a programas eficaces de desarrollo económico para las familias que se busca beneficiar. Este criterio debe ser considerado al diseñar proyectos habitacionales, pero ante todo exige políticas estatales, no sólo de naturaleza local, sino sobre todo central.

En cuarto lugar, la ejecución de la política exige la coordinación interinstitucional y la descentralización, así como un proceso de concertación perma-

Mapa 4**Ubicación de zonas prioritizadas en el municipio**

nente. El proceso de formulación de una política de vivienda local requiere de canales eficaces para la coordinación interinstitucional, de tal forma que permita la participación efectiva de los niveles nacional, regional, micro regional y local. Dicha coordinación reclama necesariamente la generación de un nuevo modelo institucional que evite la duplicidad de competencias y agilice los procesos a desarrollar, en los diferentes niveles.

Por último, la creación de oficinas técnicas municipales y regionales. Requisito indispensable de este proceso es fortalecer la capacidad institucional de las municipalidades o de las asociaciones municipales, a través de la creación de unidades técnicas especializadas, que garanticen la sostenibilidad del esfuerzo. Un ejemplo importante es la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, que apoya técnicamente el proceso de gestión del COAMSS.

4. El nuevo desafío de la vivienda en la descentralización

Hasta ahora, los procesos de descentralización del Estado no han incorporado el tema de la vivienda como un área clave de la dinámica de desarrollo local. En la agenda nacional se habla de la descentralización del recurso hídrico, de impulsar procesos de ordenamiento territorial desde lo local y de apoyar el desarrollo económico y social, entre algunos de los temas importantes; sin embargo, poco o casi nada se habla de impulsar políticas de vivienda desde lo local —desde la micro región o la región—. Este es el nuevo desafío planteado por los terremotos.

El pretexto sigue siendo la poca capacidad institucional de la mayor parte de las municipalidades del país, así como la falta de recursos humanos, técnicos y económicos para impulsar procesos de este tipo. Aunado a ello, se habla de la dispersión en la organización del territorio, que hace a muchos municipios pequeños, con pocos recursos y, por ende, con poca viabilidad para impulsar solos un proceso de desarrollo.

En este sentido, la asesoría y el apoyo técnico necesarios para enfrentar estratégicamente estas áreas deben ir dirigidos a promover el asociativismo municipal y a generar capacidad en los gobiernos locales para definir estrategias y políticas, que ayuden a resolver los grandes problemas de vivienda, para identificar y facilitar la ejecución de proyectos estratégicos, que abonen al desarrollo local y para establecer la regulación y los mecanismos de

aplicación que garanticen la ejecución de estas estrategias, políticas y proyectos. Aspectos que no sólo deben verse desde lo local (municipal), sino desde lo micro regional y lo regional.

Asimismo, es imprescindible fortalecer la capacidad propositiva y negociadora de los municipios frente al resto del Estado y apoyar la construcción de una visión integrada entre las instancias del gobierno central y las municipalidades.

Bibliografía

- COMURES. *Reconstrucción y desarrollo local*. San Salvador, 2001.
- FUNDAUNGO. *Código municipal*. 2ª edición. San Salvador, 2000.
- FUNDASAL. *Construyendo una política alternativa de vivienda para El Salvador*. San Salvador, 1993.
- Lungo, Mario y Pérez, Mariam. *Gobiernos locales y planificación de la vivienda popular urbana en los 80: los casos de Nicaragua y Costa Rica*. Confederación Universitaria Centroamericana (CSUCA). Centro de estudios del hábitat popular - CEHAP. Colombia, 1991.
- Red para el Desarrollo Local. *Hacia la construcción del desarrollo local y la descentralización del Estado. Una propuesta a la nación*. San Salvador, 2000.
- Rolnik, Raquel. *Propuesta de política de vivienda de largo plazo para El Salvador*. FUNDASAL. Documento de Estudio No. 19, San Salvador, 1996.
- SACDEL. *Plan de reconstrucción del municipio de Santo Tomás. Aproximación inicial al componente de vivienda*. San Salvador, 2001.

Del total de las viviendas existentes, el 35.5 por ciento resultó destruida o dañada por los terremotos de enero y febrero del 2001.
