

# Los terremotos de enero y febrero de 2001 y el problema de la vivienda

*Centro de Información, Documentación y  
Apoyo a la Investigación (CIDAI)<sup>1</sup>*

## Resumen

En este artículo se hace un examen del impacto de los terremotos de enero y febrero pasados sobre el sector vivienda, con el propósito de evaluar la respuesta gubernamental ante la crisis habitacional, suscitada a consecuencia de ambos sismos. La tesis que se propone en el artículo es que el gobierno de Francisco Flores ha fallado en su respuesta a las necesidades habitacionales de las víctimas de los terremotos y que esos fallos son mucho más graves y cuestionables porque no sólo condenan a quienes perdieron su hogar a vivir en condiciones de mayor pobreza, sino que contribuyen a la persistencia de dinámicas de construcción de viviendas y de expansión urbana brutalmente desiguales, irracionales y depredadoras de los recursos naturales.

## Introducción

Los terremotos que sacudieron al país durante los dos primeros meses del año dejaron, entre otros daños significativos, más de 339 000 viviendas destruidas total o parcialmente. Pasada la emergencia inmediata, se tuvo que abordar el problema

de la reconstrucción de las viviendas dañadas o destruidas. Una primera respuesta en esta dirección fue la construcción de viviendas provisionales, a lo que seguiría la edificación de viviendas permanentes. Ambas iniciativas fueron asumidas fundamentalmente por el gobierno, pero también por instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales.

1. En la redacción de este artículo participaron los siguientes miembros del CIDAI: Luis Armando González, Luis Ernesto Romano, Jaime Rivas y Roody Reserve. También participaron Nadire Durán y Marjorie González, estudiantes de la Maestría en Ciencias Políticas de la UCA.

mentales nacionales y extranjeras que canalizaron importantes recursos para paliar la crisis habitacional que se generó como resultado del impacto de los dos terremotos.

A seis meses del segundo de los terremotos, se impone una evaluación crítica de lo realizado, en materia de reconstrucción de viviendas. En esta línea, el presente artículo consta, en lo fundamental, de un eje de análisis. El mismo pasa por el examen del impacto global de los dos terremotos sobre el sector de la vivienda, desde el cual se pueda evaluar la capacidad de respuesta mostrada por el gobierno ante esos daños globales.

En suma, lo que importa es determinar —sobre la base de un cálculo lo más completo posible del número de viviendas dañadas total o parcialmente— los alcances reales de las medidas gubernamentales —concretadas en el número total de viviendas construidas— para responder a las necesidades mínimas de resguardo familiar de las víctimas.

La tesis que se propone en este artículo es que el gobierno de Francisco Flores ha fallado en su respuesta a las necesidades habitacionales de las víctimas de los terremotos. Esos fallos son mucho más graves y cuestionables en tanto que no sólo condenan a quienes perdieron su hogar a vivir en condiciones de mayor pobreza, sino que contribuyen a la persistencia de dinámicas de construcción de viviendas y de expansión urbana muy poco equitativas, irracionales y depredadoras de los recursos naturales.

Como veremos a continuación, El Salvador viene padeciendo, desde antes de los dos últimos terremotos, graves problemas habitacionales que los sismos no han hecho más que poner en evidencia. Por lo tanto, no sólo se trata de responder a la crisis habitacional suscitada por éstos, sino de avanzar hacia una propuesta de solución integral del problema de la vivienda a nivel nacional. Obviamente, es impostergable la atención a quienes perdieron sus hogares y bienes; pero ese, con ser el más urgente y prioritario, no es el único problema que tiene el país en materia de vivienda. El riesgo que corren las autoridades es perder de vista que aunque se resuelvan las necesidades de vi-

vienda de las víctimas de los dos terremotos —algo que ciertamente todavía está por verse— quedarán pendientes de resolver los graves problemas que obligan a la mayoría de salvadoreños a vivir en condiciones extremas de precariedad e inseguridad.

### **A.1. Situación de la vivienda antes de los terremotos**

En El Salvador, la problemática de la vivienda ha estado caracterizada por la presencia de un sempiterno déficit habitacional que se origina en la imposibilidad práctica de buena parte de la población de satisfacer su

demandas potencial de viviendas y, además, en la existencia de viviendas que no son consideradas adecuadas para ser habitadas. Después del impacto de los dos terremotos de 2001, la situación de la vivienda ha empeorado sustancialmente, como lo revela hasta el más

somero análisis de impacto. Sin embargo, más importante aun resulta el hecho de que las estimaciones gubernamentales del déficit habitacional subestiman el problema, en la medida de que no consideran como un indicador las propiedades sismo resistentes de las viviendas (y, en general, la posible vulnerabilidad física que generan a sus habitantes). Estas situaciones son examinadas en el siguiente apartado para luego hacer algunas consideraciones sobre las características de las viviendas de la sociedad salvadoreña antes de los terremotos, las cuales —dicho sea de paso— explican en gran medida el fuerte impacto recibido.

#### **1.1. Déficit habitacional y vulnerabilidad física**

De acuerdo a datos del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, citados por CEPAL, el déficit habitacional en El Salvador asciende a un total de 551 604 viviendas. De estas, 507 227 correspondían al déficit cualitativo, es decir, viviendas deterioradas o con insuficientes servicios básicos, que requerían obras para ser consideradas habitables; las restantes 44 377 representaban el déficit cuantitativo, es decir, las viviendas que hacía falta construir para completar la demanda efectiva de parte de las familias.

---

El Salvador viene padeciendo, desde antes de los dos últimos terremotos, graves problemas habitacionales que los sismos no han hecho más que poner en evidencia.

---

Antes de revisar el impacto de los terremotos sobre el déficit habitacional, vale la pena preguntarse sobre la pertinencia de los criterios del Viceministerio de Vivienda para calcular el déficit habitacional, especialmente de cara a la problemática de los riesgos inherentes a las estructuras. La situación de la vivienda en El Salvador empeora al considerar que la mayoría de las estructuras colapsadas durante los terremotos estaba construida de concreto y ladrillos, aunque con deficientes técnicas de construcción. Esto lo revela con claridad el hecho de que, de acuerdo a las evaluaciones de la CEPAL, del total de viviendas afectadas por los terremotos (334 866), el 53 por ciento (177 478) tenía paredes de concreto<sup>2</sup>.

Lo anterior implica que el déficit habitacional calculado por el Viceministerio de Vivienda no reflejaba la verdadera vulnerabilidad física de la población salvadoreña, por una sencilla razón: puede considerarse edificaciones de adobe o de concreto como adecuadas, cuando en realidad no han sido construidas con técnicas sismo resistentes —como el adobe reforzado<sup>3</sup>— o aquellas definidas en el Código de Construcción. En términos generales, y para hacerse una idea de la vulnerabilidad física de la población salvadoreña, consideremos que antes de los terremotos existían 501 601 viviendas de adobe, bahareque y otros materiales<sup>4</sup>; y, además, otras 177 478 viviendas que, aunque tenían paredes de concreto, habían sido mal construidas, tal y como lo muestra el hecho de que hayan resultado afectadas por los terremotos. Si agregamos ambas cifras —asimilándolas a una cifra de déficit cualitativo— tendríamos que un total de 679 079 viviendas (50.7 por ciento del total de viviendas

existentes para 1998) generaban (o podrían generar) vulnerabilidad física para sus habitantes antes de los terremotos de 2001<sup>5</sup>. Esta cifra supera en el 23.1 por ciento las del déficit habitacional total del Viceministerio de Vivienda.

**Cuadro 1**  
**Déficit habitacional antes y después de los terremotos de 2001**

Indicador	Montos absolutos
Año 1999	
Déficit total	551 604
Déficit cualitativo	507 227
Déficit cuantitativo	44 377
Después de los terremotos	
Déficit total	n.d.
Déficit cualitativo	n.d.
Déficit cuantitativo	193 905

Fuente: CEPAL, *op. cit.* y elaboración propia.

Después del impacto de los terremotos, esta consideración metodológica pasa rápidamente a un segundo plano, pues ahora los datos del Viceministerio de Vivienda también se han disparado. Según los datos de CEPAL, han resultado dañadas 185 338 viviendas y destruidas un total de 149 528<sup>6</sup>, lo cual tiene dos implicaciones para el cálculo del déficit habitacional: primero, un incremento automático del déficit cuantitativo, en un monto equivalente al total de viviendas destruidas (de 44 377 a 193 905 viviendas); y segundo, un incremento en el déficit cualitativo, que todavía es difícil de determinar con los datos disponibles<sup>7</sup>.

2. CEPAL, *El terremoto del 13 de enero de 2001 en El Salvador. Impacto socioeconómico y ambiental*, p. 27; CEPAL(a), *El Salvador: evaluación del terremoto del martes 13 de febrero de 2001. Addendum al documento de evaluación del terremoto del 13 de enero*, p. 13.
3. Por sí mismo, el adobe no puede considerarse como un material inadecuado para construir viviendas. Por el contrario, durante sus primeros años de vida útil, las viviendas de adobe presentan características de sismo resistencia que luego van perdiendo, por la influencia factores medioambientales y por efecto de los insectos, que corroen la armazón de las paredes (generalmente de materiales vegetales percederos). Estas deficiencias y otras relacionadas con el diseño estructural de las viviendas de adobe son fácilmente superables con la técnica de construcción de "adobe reforzado".
4. DIGESTYC-DIS, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1998*, mayo de 1999, p. 45.
5. Aunque todavía quedan en pie centenares de miles de viviendas de adobe y bahareque, no puede negarse que éstas irán perdiendo resistencia con el transcurso del tiempo, aparte de que ya fueron afectadas por los terremotos recientes.
6. Los datos del Comité de Emergencia Nacional, recogidos más adelante, arrojan un total de 186 444 viviendas destruidas y 153 011 dañadas.
7. Aquí diferimos del planteamiento hecho por la CEPAL en su evaluación del terremoto del 13 de enero, en el sentido de que "la pérdida de más de 90 000 viviendas y el deterioro de más de 130 000 viviendas, se agregan al

Además de la situación estructural de las viviendas, otro elemento que conlleva a una marcada vulnerabilidad física es su ubicación. Esto obliga a examinar el tema de la ubicación espacial de la población salvadoreña. Para ello, es necesario tener como antecedente histórico la introducción y proliferación del cultivo del café, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, especialmente debido a que aún en la actualidad se sigue observando —en lo fundamental— el mismo patrón de distribución espacial de la población.

Como ya lo han revelado diversos estudios de historia económica<sup>8</sup>, el café requería de tierras elevadas con un clima templado favorable para el desarrollo de variedades del grano de alta calidad. Estas tierras eran las tierras altas de la cadena volcánica central del país, donde fueron estableciéndose las primeras haciendas cafeteras, alrededor de las cuales fueron surgiendo y creciendo numerosos caseríos, pueblos y ciudades. Aunque esta zona del país presenta la ventaja de tener un clima relativamente agradable y suelos fértiles, el hecho es que la economía cafetalera llevó a ubicar los principales

asentamientos urbanos en una zona de alta incidencia de fenómenos geológicos, como erupciones volcánicas y terremotos.

Esto lo demuestran las 91 erupciones generadas por los volcanes San Marcelino, Lamatepec, Izalco, Quezaltepec, Ilopango y Chaparrastique, ocurridas entre los siglos XVI y XX. De estas, la más destacable ha sido, sin lugar a dudas, la erupción del volcán Quezaltepec o de San Salvador, en 1917, la cual anegó de lava tierras ubicadas al surponiente del citado volcán y provocó dos terremotos, que destruyeron buena parte de la ciudad de San Salvador. Sin embargo, las amenazas más importantes de la cadena volcánica central provienen de los sismos generados tanto por fallas sísmicas locales muy cercanas (que se han descubierto con el devenir del tiempo), como por fallas sísmicas continentales (generadas por la interacción de las placas de Cocos y del Caribe).

Hay, además, un elemento que vuelve más vulnerables a las poblaciones de la cadena volcánica central frente a la amenaza sísmica: los derrumbes y deslizamientos. Estos se consideran generadores de amenazas secundarias inducidas por los sismos y solamente se observan en las zonas montañosas, precisamente, debido a las características de los suelos y a la topografía de la zona. Como ha quedado demostrado en los diferentes casos de terremotos, los derrumbes y los deslizamientos pueden llegar a provocar cantidades elevadas de víctimas, daños y pérdidas. Basta citar los casos de la colonia Santa Marta, municipio de San Salvador, donde en 1986 murieron cerca de 200 personas, a causa de los derrumbes y, más recientemente, el caso de la urbanización La Colina, en Santa Tecla, municipio de Nueva San Salvador, donde murieron 700 personas. Adicionalmente, después de los terremotos se detectaron cerca de 600 derrumbes a lo largo de la cadena



déficit total de vivienda acumulado” (CEPAL, *op. cit.*, p. 25). En realidad, muchas de las viviendas colapsadas redujeron el déficit cualitativo, pues podían ser (y eran) viviendas catalogadas como inadecuadas; sin embargo, muchas de las viviendas dañadas han aumentado el déficit cualitativo, pues antes eran consideradas como “adecuadas” (pese a no ser sismo resistentes). Por eso, es difícil establecer cuál fue el resultado final de ambas tendencias, aunque tampoco es aventurado sostener que, al igual que el déficit cuantitativo, el déficit cualitativo también creció.

8. Véase, por ejemplo, D. Browning, *El Salvador. La tierra y el hombre*. San Salvador, Ministerio de Educación, Dirección de Publicaciones, 1982.

volcánica, los cuales representan una amenaza latente para los poblados cercanos, debido a nuevos movimientos de masas, que podrían suscitarse en las épocas lluviosas o, inclusive, si hubiera nuevos terremotos y sismos menores.

## 1.2. Urbanización, tipos de construcción e impacto

En buena medida, el impacto sobre la vivienda no se ha debido exclusivamente a la magnitud de los sismos pasados, los cuales, por cierto, no han sido nada extraordinario en la historia de la actividad sísmica (en 1915 y 1982 hubo sismos de similar magnitud y origen). El impacto sobre las viviendas se ha debido a la ubicación y, o a las características técnicas de las mismas, las cuales explican, en gran medida, el impacto recibido. A la mayor exposición a derrumbes y deslizamientos ya referida, se agrega la presencia de construcciones inadecuadas, desde el punto de vista de la vulnerabilidad física.

El desastre de la urbanización La Colina no hubiera ocurrido si esas viviendas no hubieran sido construidas al pie de la Cordillera del Bálsamo, una zona muy propensa a los derrumbes, al igual que las montañas y volcanes, en las cuales se asienta buena parte de la población salvadoreña. La diferencia es que en las zonas donde se produjeron derrumbes, exceptuando zonas del municipio de Comasagua, no había viviendas ni población expuestas a la amenaza. Esto no quiere decir, empero, que no existen ciudades y poblados amenazados, como el caso de Berlín, en el municipio del mismo nombre.

En cambio, en las estribaciones de la Cordillera del Bálsamo se han construido numerosos proyectos habitacionales, que han colocado a la población en una situación de mayor exposición, tal

como quedó demostrado en los recientes terremotos. Lo cierto es que antes de desarrollar estos y otros proyectos en zonas montañosas debió haberse realizado un meticuloso estudio geológico ambiental, que identificara las amenazas presentes, el impacto ambiental y las posibles medidas de prevención y mitigación (dentro de las cuales también pudo estar la posibilidad de no construir). Esto conduce rápidamente al tema del necesario ordenamiento territorial, que debe llevarse a cabo en todo el territorio nacional, no solamente para prevenir posibles desastres futuros, sino también para utilizar de manera sostenible los recursos naturales y obtener un máximo rendimiento de ellos.

Sin embargo, el mayor riesgo proviene de la presencia de construcciones con elevada vulnerabilidad "técnica", debido a que las estructuras han sido construidas sin ninguna previsión para la recurrente actividad sísmica, que asuela todo el territorio nacional desde épocas prehistóricas. Antes de la llegada de los españoles, en la zona se construía con materiales livianos como paja, palma y ramas, que (aunque más propensos a los incendios) presentaban un peligro menor frente a terremotos que las construcciones pesadas de piedra, calicanto y techos de teja, que luego caracterizarían los principales poblados salvadoreños. Lo anterior no quiere decir, empero, que los gobiernos coloniales y luego los independientes no estuvieran al tanto de esta situación como lo revelan dos hechos importantes: primero, la promoción de la construcción de casas de adobe, el cual se creía presentaba mayor resistencia a los sismos que las construcciones de piedra y calicanto; y segundo, la ordenanza emitida por el gobierno de Santiago González para que los nuevos edificios y viviendas fueran construidos (o reconstruidos) con madera y láminas.

**Cuadro 2**  
**Tipología de las paredes de viviendas afectadas**  
(En porcentajes)

Rubro	Afectadas	Bahareque	Adobe	Concreto	Otros
Terremoto 13/01	22	11	26	53	8
Terremoto 13/02*	4.5	11	26	53	8
Total	26.5	11	26	53	8

\* De acuerdo a la información de CEPAL, ambos terremotos tuvieron exactamente el mismo patrón de impacto.  
Fuente: elaboración propia y CEPAL(a), *op. cit.*

Más recientemente, los códigos de construcción se han modificado para incluir normas sísmo resistentes, que garanticen que las nuevas construcciones se hagan de acuerdo a un diseño que reduzca la vulnerabilidad de las personas que trabajan, circulan o habitan en ellas. Sin embargo, esta disposición, cuya última versión es de 1993, presenta las desventajas de que no incluye las edificaciones ya construidas y, además, difícilmente puede aplicarse a las construcciones informales, en las que habita una buena parte de las familias salvadoreñas. Aun y cuando las incluyera, este instrumento jurídico estaría limitado por la incapacidad institucional del Estado salvadoreño para hacer cumplir las leyes, una deficiencia históricamente comprobada.

La vulnerabilidad técnica de las viviendas hace importante una reflexión sobre la situación de éstas en algunos de los municipios que han sido catalogados como los más afectados por el primer terremoto, de acuerdo a los informes de CEPAL: Berlín, California, Jiquilisco, San Agustín y Santa Elena, todos ellos del departamento de Usulután; Mercedes La Ceiba, San Pedro Nonualco, en el departamento de La Paz; y Jayaque y San José Villanueva, en el departamento de La Libertad.

Como muestra el Cuadro 3, exceptuando los municipios de California y Jayaque, la abrumadora mayoría de viviendas de los municipios estaba cons-

truida de adobe, bahareque y otros materiales precerados. En Berlín, Jiquilisco y Santa Elena, entre un 74 y un 76 por ciento de las viviendas correspondía a esta tipología, mientras que en San José Villanueva, el 77 por ciento. Los casos extremos son los de San Agustín y Mercedes La Ceiba, donde el 87 y 89 por ciento de las viviendas eran de adobe, bahareque u otros materiales, y donde solamente cerca del 13 y 11 por ciento de las mismas eran de concreto o sistema mixto de construcción. Estos datos revelan dos tendencias bastante claras relacionadas con las características de las viviendas: primero, aquellos municipios con alto porcentaje de viviendas de adobe, bahareque y otros materiales son los que resultaron más afectados; y segundo, en esta categoría también se encuentran algunos municipios con un alto porcentaje de viviendas de concreto o sistema mixto de construcción, construidas de manera muy deficiente.

Estas tendencias, aparentemente contradictorias, obedecen al hecho de que, en muchos casos, las viviendas construidas con cemento y ladrillos no necesariamente son por ello más resistentes a la actividad sísmica; mientras que, por otra parte, las construcciones de adobe y bahareque se vuelven más frágiles, en la medida que son afectadas por factores medioambientales y por la acción de los insectos. De esta forma, quedaría demostrado que la mayor vulnerabilidad física de una familia que habita una vivienda de sistema mixto no es nece-

**Cuadro 3**  
**Características de las paredes en los municipios más afectados por el terremoto del 13 de enero de 2001**

Municipios	% viviendas de adobe	% viviendas de bahareque	Concreto	Otros*
Berlín	5.77	48.60	25.49	20.14
California	1.88	35.75	59.14	3.23
Jiquilisco	57.03	5.79	23.90	13.28
San Agustín	25.50	55.38	12.88	6.24
Santa Elena	54.46	13.28	23.80	8.46
Mercedes La Ceiba	41.89	45.27	10.81	2.03
San Pedro Nonualco	56.42	25.59	15.14	2.85
Jayaque	21.30	22.91	46.54	9.24
San José Villanueva	42.30	31.47	22.58	3.65

\* Madera, lámina, paja, palma, vegetales y desechos.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos. *Censos nacionales V de población y IV de vivienda 1992*. Varios tomos.

sariamente menor, en todos los casos, que la de una familia que habita una vivienda de adobe, bahareque u otros materiales. Por lo anterior, puede afirmarse con certeza que una familia presenta mayor vulnerabilidad si su vivienda no ha sido construida de acuerdo a las normas sismo resistentes, independientemente de los materiales utilizados.

A final de cuentas, la vulnerabilidad física de las viviendas dependerá, en lo fundamental, de las características técnicas de su estructura, pues —como muestran los datos— el sistema mixto de construcción también puede ser sismo susceptible, si no observa normas sismo resistentes de construcción. De la misma forma, vale la pena mencionar el hecho de que, aunque en la mayoría de municipios afectados existieran viviendas de adobe y bahareque, ello no quiere decir que estas técnicas de construcción deben dejar de ser consideradas como una opción para la vivienda rural popular. Más bien se trata de adoptar la técnica del adobe reforzado, que permite superar las deficiencias que, en materia de sismo resistencia, presentan este tipo de edificaciones.

De cara a la evidencia existente antes de los terremotos de 2001 resulta claro que dos de los mayores retos que cualquier política de vivienda (ya sea gubernamental o de otras instancias) debe considerar son, por un lado, la necesidad de observar criterios sismo resistentes de construcción, en

las viviendas de sistema mixto y, por el otro, la adopción de sistemas de construcción que aumenten la resistencia de las viviendas de adobe (o bahareque), que están siendo construidas (o reconstruidas), en varios lugares del país.

## 2. Impacto de los terremotos en el sector vivienda

### 2.1. Recuento de los daños<sup>9</sup>

Los terremotos del 13 de enero y del 13 de febrero causaron cuantiosas pérdidas económicas para el país. La estela de destrucción que dejaron arrasó, entre otras cosas, con las viviendas de los más pobres. Los datos arrojan una cantidad global de 339 455 viviendas afectadas por ambos sismos, según el detalle que muestra el Cuadro 4.

Además, en los cuadros que presentamos a continuación, se puede apreciar el impacto de cada uno de los movimientos sísmicos, en cuanto a la destrucción del sector vivienda se refiere. Menos de dos minutos bastaron para que se derrumbara una gran cantidad de viviendas en el país, dejando un total de 1 616 782 salvadoreños damnificados<sup>10</sup>, lo que equivale al 25.5 por ciento de la población total de El Salvador. De los dos terremotos, el del 13 de enero fue el más desastroso, ocasionando la destrucción del 71 por ciento del total de viviendas devastadas. Pero, si bien se puede decir que el

**Cuadro 4**  
**Total viviendas afectadas por los dos terremotos**

Evento	Viviendas afectadas			
	Dañadas		Destruídas	
Terremoto 13/01/01	169 692	91%	108 261	71%
Terremoto 13/02/01	16 752	9%	44 750	29%
<b>Total</b>	<b>186 444</b>	<b>100%</b>	<b>153 011</b>	<b>100%</b>

*Fuente:* elaboración propia con base al consolidado final de datos publicado por el Comité de Emergencia Nacional (COEN).

9. Para el recuento de los daños en el sector vivienda se tomaron los datos oficiales disponibles, los cuales no necesariamente coinciden a la hora de confrontarlos. Así, en las estimaciones globales del impacto en el sector, se consideró el apartado sobre vivienda del último informe sobre el desarrollo humano en El Salvador del Programa de Naciones Unidas sobre el Desarrollo, recientemente presentado. Asimismo, se tomaron como base los datos de la evaluación socioeconómica y ambiental después de los terremotos, hecha por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), a petición del gobierno salvadoreño. Con todo, debido al carácter detallado de los datos, se optó por el consolidado final de datos del Comité de Emergencia Nacional.

10. *Informe sobre desarrollo humano. El Salvador, 2001*, p. 47.

segundo terremoto fue menos violento y no afectó a todos los departamentos del país, se puede notar también, tal como se aprecia en el Cuadro 6, que sus efectos se concentraron en los departamentos, en general, con mayores niveles de pobreza.

## 2.2. Distribución geográfica del impacto

Un análisis más detallado de la destrucción, al nivel de los departamentos, permite constatar con toda crudeza la magnitud de los daños causados por los terremotos, en lo que corresponde al mapa geográfico del país. El terremoto del 13 de enero

se ensañó particularmente con los departamentos de Usulután, La Paz, La Libertad y Sonsonate. En Usulután causó la destrucción de más del 21 por ciento de las viviendas; mientras que en los otros, esa destrucción alcanzó más del 10 por ciento, en cada uno de ellos. El terremoto del 13 de febrero, en cambio, se concentró en la zona paracentral del país, especialmente en los departamentos de Cuscatlán, La Paz y San Vicente, destruyendo el 99 por ciento de las viviendas.

La concentración de las destrucciones ocasionadas por el sismo del 13 de febrero en los depar-

**Cuadro 5**  
**Terremoto del 13 de enero: daños en la vivienda por departamento**

Departamento	No. de viviendas dañadas	%	No. de viviendas destruidas	%	No. de viviendas afectadas	%
La Libertad	14 558	8.58	15 723	14.52	30 281	10.89
La Paz	25 076	14.78	17 996	16.62	43 072	15.50
Sonsonate	17 773	10.47	10 501	9.70	28 274	10.17
Santa Ana	13 925	8.21	4 823	4.45	18 748	6.75
Cuscatlán	4 762	2.81	4 282	3.96	9 044	3.25
Usulután	30 716	18.10	29 293	27.06	60 009	21.59
San Salvador	12 836	7.56	10 372	9.58	23 208	8.35
San Miguel	10 524	6.20	2 902	2.68	13 426	4.83
San Vicente	17 292	10.19	5 218	4.82	22 510	8.10
La Unión	2 136	1.26	268	0.25	2 404	0.86
Ahuachapán	18 540	10.93	6 553	6.05	25 093	9.03
Cabañas	1 153	0.68	309	0.29	1 462	0.53
Morazán	94	0.06	5	0.00	99	0.04
Chalatenango	307	0.18	16	0.01	323	0.12
Total	169 692	100.00	108 261	100.00	277 953	100.00

Fuente: elaboración propia a partir de consolidado final de datos publicado por el Comité de Emergencia Nacional.

**Cuadro 6**  
**Terremoto del 13 de febrero: afectación en la vivienda por departamento**

Departamento	No. de viviendas dañadas	%	No. de viviendas destruidas	%	No. de viviendas afectadas	%
La Paz	2 996	17.88	20 399	45.58	23 395	38.04
Cuscatlán	9 187	54.84	15 467	34.56	24 654	40.09
San Vicente	4 108	24.52	8 425	18.83	12 533	20.38
Morazán	16	0.10	0	0.00	16	0.03
Cabañas	416	2.48	420	0.94	836	1.36
Usulután	0	0.00	20	0.04	20	0.03
San Miguel	29	0.17	19	0.04	48	0.08
Total	16 752	100.00	44 750	100.00	61 502	100.00

Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados por el Comité de Emergencia Nacional.

tamentos de la zona paracentral agudizó la situación de fragilidad en la que ya vivían sus habitantes. Así, los daños causados al sector vivienda, sumados a los de otros sectores sociales y económicos, cambiaron el mapa de la pobreza en El Salvador. Por ejemplo, después de los terremotos, los departamentos de San Vicente, La Paz y Usulután pasaron de registrar un índice de pobreza extrema del 40.8, 32.3 y 27.2 por ciento, respectivamente, a mostrar índices del 62.8, 46.8 y 46.5 por ciento. Esto, como es natural, dificulta la capacidad de reconstrucción de las viviendas, por parte de las familias afectadas.

### 2.3. Tipología de las viviendas afectadas

Los materiales utilizados para la construcción de viviendas en El Salvador varían según la capacidad económica de los habitantes, en el lugar geográfico donde están establecidos. Así, en la zona rural, donde la situación económica de las familias es más precaria, la calidad de los materiales de construcción o la debilidad estructural de las unidades habitacionales incidió en su pobre comportamiento durante los sismos. Allí, las paredes de las casas son construidas generalmente con bahareque y adobe, siendo menos frecuente el uso de bloque de concreto, dado que es un material más caro. En la misma línea, se suele recalcar la precariedad y vulnerabilidad de las viviendas construidas de adobe y bahareque. Sin embargo, contra-

rio a lo que pudiera pensarse, las viviendas de bahareque y adobe presentaron una mejor resistencia a los movimientos sísmicos.

En los Cuadros 7 y 8, que registran la tipología de las paredes de las viviendas afectadas, elaborados por CEPAL, se verifica la afirmación anterior. Resulta que las viviendas con paredes de bloque, en general, ofrecieron menos resistencia a las sacudidas de los terremotos. Lo anterior se constata de forma particular al analizar los datos del terremoto del 13 de enero, cuando las paredes de bloque presentaron menor resistencia. Pese a la afirmación anterior, hay que recalcar que las cifras combinadas para los dos terremotos, confirman que las paredes de bahareque, de adobe y otros materiales, tomadas en conjunto, superaron en destrucción a las paredes de concreto. Por lo que se puede concluir que la vulnerabilidad de las paredes de bloque puede explicarse más por la deficiente calidad de las construcciones de concreto que por la resistencia del material. Otro tema a tomar en cuenta cuando se analiza la calidad de las viviendas de los más pobres en El Salvador. De acuerdo a lo anterior, la vulnerabilidad de la vivienda muestra dos frentes: por un lado, el material utilizado y, por el otro, la baja calidad estructural de las viviendas construidas, aun en el caso de que se usaran materiales reconocidos por su resistencia.

**Cuadro 7**  
**Terremoto del 13 de enero: tipología de paredes de las viviendas afectadas por departamentos**  
**(En porcentajes)**

Departamento	Viviendas afectadas	Paredes de bahareque	Paredes de adobe	Paredes de concreto	Paredes de otros materiales
<i>Total</i>	18	11	26	53	8
Usulután	74	19	35	34	11
San Vicente	69	17	50	25	6
La Paz	64	12	45	33	8
Sonsonate	30	11	24	46	17
La Libertad	24	13	20	58	7
Cuscatlán	22	14	45	35	4
Ahuachapán	16	14	37	29	19
San Miguel	13	16	22	51	8
Santa Ana	7	8	41	43	6
La Unión	4	16	40	34	8
San Salvador	3	7	5	80	6
Cabañas	2	16	51	25	6
Chalatenango	0	5	69	22	2
Morazán	0	20	45	17	17

Fuente: CEPAL.

**Cuadro 8**  
**Terremoto del 13 de febrero: tipología de paredes de las viviendas afectadas por departamento**  
**( En porcentajes)**

Departamento	Viviendas afectadas	Paredes de bahareque	Paredes de adobe	Paredes de concreto	Paredes de otros materiales
San Vicente	22	17	50	25	6
La Paz	34	12	45	33	8
Cuscatlán	43	14	45	35	4
San Miguel	0,07	17	50	25	6
Morazán	0,02	12	45	33	8
Cabañas	0,9	14	45	35	4
Usulután	0,03	7	5	80	6
Total	100	11	26	53	8

Fuente: CEPAL.

CEPAL añade a la caracterización del impacto a la vivienda los hogares con jefatura femenina, los cuales presentan una mayor vulnerabilidad socioeconómica. La inclusión de estos últimos datos en el análisis sobre la forma cómo los terremotos golpearon el nivel de vida de los más pobres da una idea de la magnitud de los sismos en las poblaciones más vulnerables. En efecto, el impacto en el sector, ya de por sí golpeado por estigmas culturales, que agravan su situación económica, permite no sólo imaginar la angustia y la precarie-

dad de vida de ese sector de población, sino también, y es lo más importante, permite a las autoridades hacerse una idea de la magnitud del impacto, para luego diseñar posibles estrategias de reconstrucción. De esta manera, las autoridades no sólo cuentan con una herramienta de análisis a partir del impacto de los terremotos sobre las viviendas, sino también con una brújula para orientar la reconstrucción nacional. A continuación, puede apreciarse la magnitud de los daños en los hogares con jefatura femenina.

**Cuadro 9**  
**Terremoto del 13 de enero: vivienda por departamentos, según índice de pobreza**  
**y hogares con jefatura femenina**  
**(En porcentajes)**

Departamento	Viviendas afectadas	Hogares con jefatura femenina	Pobreza relativa	Pobreza extrema	No pobreza
Usulután	74	31	30	25	44
San Vicente	69	27	29	31	40
La Paz	64	31	29	21	51
Sonsonate	30	25	30	19	52
La Libertad	24	28	20	13	67
Cuscatlán	22	28	25	14	61
Ahuachapán	16	20	24	36	40
San Miguel	13	33	27	18	55
Santa Ana	7	28	27	18	54
La Unión	4	28	27	24	49
San Salvador	3	30	21	7	72
Cabañas	2	27	24	40	36
Chalatenango	0	29	27	29	44
Morazán	0	27	31	28	41

Fuente: CEPAL<sup>11</sup>.

11. CEPAL, *El terremoto del 13 de enero de 2001 en El Salvador. Impacto socioeconómico y ambiental*, p. 29.

**Cuadro 10**  
**Terremoto del 13 de febrero: vivienda por departamentos,**  
**según índice de pobreza y hogares con jefatura femenina**  
**(En porcentajes)**

Departamento	Viviendas afectadas	Hogares con jefatura femenina	Pobreza relativa	Pobreza extrema	No pobreza
Usulután	0.03	31	30	25	44
San Vicente	22	27	29	31	40
La Paz	34	31	29	21	51
Cuscatlán	43	28	25	14	61
San Miguel	0.07	33	27	18	55
Cabañas	0.9	27	24	40	36
Morazán	0.02	27	31	28	41

Fuente: CEPAL<sup>12</sup>.

#### 2.4. El impacto económico en la vivienda

En primer lugar, hay que decir que las estimaciones económicas más conservadoras revelan que en el sector vivienda se concentra el 26 por ciento de los costos totales. Según cálculos presentados en el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo sobre desarrollo humano en El Salvador 2001, con base en los datos de CEPAL, los daños directos e indirectos, ocasionados por los terremotos, en dicho sector representan el 54.1 por ciento de los costos totales en los sectores sociales, seguido por educación con el 34.1 por ciento del total. El informe prosigue, "en la desagregación sectorial de los daños, los sectores más afectados habrían sido los denominados 'sociales' (educación, salud y vivienda), los cuales habrían sufrido pérdidas directas e indirectas por 616.7 millones de dólares, equivalentes al 38 por ciento de los daños totales. Comprensiblemente, la vivienda habría absorbido el impacto mayor dentro de los sectores sociales, al enfrentar pérdidas por 333.8 millones de dólares<sup>13</sup>, equivalentes a más de la quinta parte del total de daños".

Como puede apreciarse, el impacto económico concentrado en la vivienda complica la situación de un sector que de por sí ya era problemático. Es decir, habría que sumar al impacto del terremoto

el creciente déficit habitacional y la ausencia de una política gubernamental que compense la situación crítica. Esto, evidentemente, contrasta con el decidido apoyo presupuestario y organizativo del gobierno a sectores como educación y salud que, aunque requieren de una atención especial, salieron mejor librados de la tragedia.

#### 3. La respuesta gubernamental

El presidente Francisco Flores y su gabinete han rendido ya informes de la gestión gubernamental en la reconstrucción, pero no le han dado continuidad a la fiscalización de la ayuda ni han publicado los resultados. Pocas horas después del primer terremoto, el presidente Flores conformó la Comisión Nacional de Solidaridad (CONASOL) que, junto con la Secretaría Nacional de la Familia, se encargaría de distribuir la ayuda para los damnificados. Como se colige del discurso de segundo año de gobierno de Flores —pronunciado en la Asamblea Legislativa—, los terremotos de enero y febrero se han convertido en un punto de referencia ineludible en la gestión del actual gobierno; en palabras del mandatario, aquéllos son "la peor catástrofe natural de nuestra historia"<sup>14</sup>. Adicionalmente, el manejo de la tragedia ha hecho resaltar, en la óptica del presidente Flores, las capacidades del

12. CEPAL, *El Salvador: evaluación del terremoto del martes 13 de febrero de 2001. Addendum al documento de evaluación del terremoto del 13 de enero*, p. 15.

13. Comprende la suma de 250.1 millones de dólares en daños directos y 83.7 millones en daños indirectos para ambos terremotos.

14. "Discurso del presidente Francisco Flores ante la Asamblea Legislativa". *Proceso* 954, 6 de junio de 2001, pp. 14-16 y 955, 13 de junio de 2001, pp. 15-16.

gobierno, lo cual es secundado, según las encuestas de opinión, por la percepción de la mayoría de salvadoreños. En efecto, de acuerdo a los resultados del sondeo del Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA (IUDOP), el 24 por ciento opinó que Flores ha conducido bien la reconstrucción nacional<sup>15</sup>.

No obstante lo anterior, el balance que hace de su gestión el presidente peca de poco realista. Así, destacó la labor del Fondo de Inversión Social (FISDL) y de la Fuerza Armada en la construcción de un total de 235 mil viviendas temporales, cifra que a todas luces sobrepasa las necesidades de las 200 mil familias que, según dijo el presidente en su discurso, perdieron sus casas como consecuencia de los terremotos. Al mismo tiempo, el presidente resaltó que “la capacidad histórica del país de construir vivienda mínima es de 20 mil unidades al año. Hoy en escasos 110 días, le hemos dado techo a más de 225 mil familias. Es decir un cuarto de la población”. Pese a ello, Flores no tuvo reparos en ignorar en su discurso la baja calidad de los materiales de construcción y el reducido espacio asignado a los damnificados. Prueba de ello fue la situación a la que se vieron expuestas 39 familias del asentamiento de Chanmico, La Libertad, cuyas frágiles viviendas provisionales sucumbieron durante las fuertes lluvias de junio.

Con todo, el esfuerzo más serio del gobierno no ha consistido tanto en la construcción de viviendas provisionales, sino en el intento por diseñar una serie de políticas orientadas a resolver permanentemente las necesidades habitacionales de la población afectada por los dos terremotos. Es en el marco de esas políticas que se inserta el proyecto de Creación de nuevos asentamientos organizados, con el cual se pretende —además de concretar una estrategia de vivienda mínima— iniciar un programa de reordenamiento territorial con implicaciones nacionales.

### 3.1. Los “Nuevos Asentamientos Organizados” y sus condiciones de ejecución<sup>16</sup>

Ante la catástrofe que supusieron los terremotos para el sector vivienda —según los datos consolidados del Comité de Emergencia Nacional<sup>17</sup>, fueron destruidas 186 444 viviendas y, además, resultaron dañadas otras 153 011<sup>18</sup>—, el gobierno se vio en la necesidad de crear un plan de reconstrucción, en el cual se incluía una política encaminada a facilitar soluciones a toda la población afectada, al mismo tiempo que pretendía reorientar la política de vivienda ya existente. Los Nuevos Asentamientos Organizados es un proyecto que busca reubicar a las familias afectadas, en zonas consideradas de alto riesgo. El proyecto es parte del plan de reordenamiento territorial del Viceministerio de Vivienda. El proyecto se propone reubicar unas 30 mil familias y, además, contempla la participación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, del Fondo Social para la Vivienda, del Fondo Nacional para la Vivienda Popular y del Centro Nacional de Registros. A estas instituciones les corresponde proporcionar la tierra, ya sea que se trate de propiedad estatal o municipal. El siguiente paso lo debe dar el Programa de Asentamientos Humanos del Viceministerio de Vivienda.

Entonces, el gobierno central se propone conseguir que los asentamientos sean financiados por el sector privado, por organismos internacionales y por el fondo de recuperación o reconstrucción. Las tierras serán legalizadas por el programa “El Salvador un País de Propietarios” del Instituto Libertad y Progreso. Y, por último, los servicios básicos, tales como agua potable y energía eléctrica, serán proporcionados por el Comité de Desarrollo Territorial de la Presidencia de la República.

Estos nuevos asentamientos deben satisfacer los requisitos siguientes: reordenamiento territorial, preparación de documentos y verificación, identificación de los terrenos y subsidios. El Viceministerio

15. Ver Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), “Los salvadoreños evalúan el segundo año de gobierno de Francisco Flores”. *Boletín de prensa*, No. 2, 30 de mayo de 2001.

16. Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, *Avance del programa nuevos asentamientos organizados. Componente de vivienda del plan nacional de reconstrucción*. San Salvador, enero de 2001.

17. Los datos manejados por el gobierno no son del todo coherentes. Así, en el documento *Unidos por El Salvador. Plan de recuperación de los daños causados por los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero*, presentado en la reunión del Grupo Consultivo, en Madrid, en marzo de 2001, se habla de 145 528 viviendas destruidas y 185 338 dañadas.

18. Según los datos que aparecen en *El Informe sobre desarrollo humano. El Salvador 2001*, el total de viviendas inhabitables a causa de los terremotos suma 163 866. Mientras que las viviendas con daños, pero habitables, suman 107 787.

de Vivienda utiliza los planes de desarrollo para establecer los fundamentos técnicos que permitan organizar de forma adecuada los asentamientos, de tal manera que queden integrados al sistema urbano. Es así como ha analizado los sistemas viales, la vulnerabilidad del territorio y el uso sostenible de los recursos naturales así como el medio ambiente. El propósito de todo ello es identificar zonas donde los riesgos sean mínimos o al menos controlables. La preparación de los documentos está relacionada con la problemática técnica y jurídica de los asentamientos, para lo cual debe tomar en cuenta a las alcaldías. Por otro lado, los beneficiarios del proyecto deben cumplir con los requisitos establecidos, de cuya verificación se encarga el mismo Viceministerio. En la actualidad, este último ha firmado convenios con algunas alcaldías para que ellas ejecuten el proyecto con financiamiento del gobierno central —por cada familia se entregan cien dólares. La alcaldía debe contratar la asistencia técnica indispensable para desarrollar el asentamiento —análisis topográfico, diseño, acceso, urbanización, servicios básicos, etc.—. El transporte de los beneficiarios al nuevo asentamiento es también financiado por el Viceministerio de Vivienda. Al final del proceso, aquéllos reciben un lote y una vivienda temporal. El Instituto Libertad y Progreso asume la tarea de elaborar las escrituras de propiedad de los beneficiarios y de su inscripción en el Centro Nacional de Registro.

Corresponde a los organismos no gubernamentales presentar ante el Fondo Nacional de Vivienda Popular a las familias beneficiarias del programa. La institución entrega un bono a cada beneficiario para cancelar el lote, cuando éste no sea propiedad estatal, la construcción de la vivienda y la adquisición de infraestructura. Este bono bien puede ser endosado al proveedor de los materiales o bien cambiado por dinero, en el mismo Fondo Nacional de Vivienda Popular, el cual será depositado en cuentas de ahorro.

Los beneficiarios en coordinación con la alcaldía y el Viceministerio de Vivienda contratarán los ser-

vicios de una organización no gubernamental que ejecute la obra de construcción, la cual será supervisada por el Fondo Nacional de Vivienda Popular, la alcaldía y el Viceministerio. Este proporcionará asistencia técnica, incluyendo el uso de material adecuado, sistemas aligerados, pozo y energía fotovoltaica. Se promoverá la creación de microempresas para hacer viable el asentamiento y luego se lo dotará de parque, canchas deportivas, etc. El beneficiario podría solicitar crédito complementario para ampliar la vivienda o mejorar la urbanización.

### 3.2. Situación actual de los nuevos asentamientos

En la actualidad se ejecuta la segunda parte del plan. Hasta la fecha, el gobierno central ha entregado 300 400 dólares, con los cuales se han beneficiado cerca de tres mil familias. Estos fondos fueron entregados a catorce alcaldías de diferentes municipios, en los departamentos de San Vicente, la Libertad, Ahuachapán, La Paz, Cuscatlán, San Salvador, Sonsonate y Usulután. Entre los municipios favorecidos están Concepción de Ataco, San Julián Nahulingo, Comasagua, Teotepique, Colón, Guazapa, Jucuapa, San Vicente y

Santa Cruz Analquito. La entrega de estos fondos comprende la primera fase del plan de reconstrucción habitacional, que apenas entra en su segunda fase, en la cual se desarrollarán diecisiete proyectos, en cada uno de los cuales se piensa ubicar entre 75 y 300 familias. Con esos fondos se harán la terracería, el levantamiento topográfico, la colocación de mojoneros en los lotes y la adecuación del terreno para la reubicación de las familias beneficiadas. Sin embargo, para desarrollar todos esos proyectos es necesario comprar tierra, porque la proporcionada por el Estado y las alcaldías es insuficiente.

Uno de estos asentamientos está localizado en Sacacoyo (La Libertad). Deriva su nombre de la Fundación Budista Tzu Chi, dado que ella lo ha asumido como propio. Ahí se levantarán viviendas para 1 300 familias con sistema mixto. El área de construcción será de 30 metros cuadrados, en lotes de 200 metros cuadrados. El asentamiento contará con agua, energía eléctrica, clínica, casa comunal, guar-

---

---

Con todo, el esfuerzo más serio del gobierno no ha consistido tanto en la construcción de viviendas provisionales, sino en el intento por diseñar una serie de políticas orientadas a resolver permanentemente las necesidades habitacionales de la población afectada por los dos terremotos.

---

---

dería, parque y cancha de fútbol. Además, en las proximidades se levantarán una escuela con doce aulas y un centro para capacitación comunal. La Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Integral asumió otro proyecto similar en Tecoluca (San Vicente) para 32 familias.

En el Cuadro 11 se observa el total de proyectos, los cuales beneficiarán a 7 765 familias. No obstante si, tal como asegura el Comité de Emergencia Nacional, hay más de 180 mil viviendas destruidas, el gobierno aún no ha podido satisfacer la necesidad de este bien básico a 178 679 familias.

**Cuadro 11**  
**Nuevos Asentamientos Organizados en ejecución**

Proyecto	Departamento	Municipio	Familias	Procedencia	Padrino
S/n	Cuscatlán	Candelaria	75	Privado	
María Victoria	La Libertad	Huizúcar	120	Privado	
La Esmeralda	La Libertad	Zaragoza	46	FONAVIPO	Show Room
Tzu Chi	La Libertad	Sacacoyo	1 300	CONASOL	Tzu-Chi
El Coquito	La Libertad	Tepecoyo	210	Privado	España
El Icacao	La Paz	San Pedro Masahuat	27	Alcaldía	
Nahualapa	La Paz	Rosario de la Paz	325	ISTA	
El Carmen	La Paz	Olocuilta	79	FONAVIPO	España
La Libertad	San Salvador	Tonacatepeque	2 100	FUSAL	FUSAL
S/n	San Salvador	Tonacatepeque	1 500	FSV	
Llano Grande	San Vicente	Tecoluca	32	ISTA	
El Edén	Sonsonate	Sonsonate	500	ISTA	
Las Victorias	Sonsonate	Sonsonate	50	ISTA	
El Triunfo	Sonsonate	San Julián	300	Privado	
Guarumal	Usulután	Santiago de María	300	FONAVIPO	
S/n	Usulután	Santiago de María	250	Privado	
Valle San Juan	Usulután	San Agustín	250	ISTA	
Los Chicones	Usulután	Usulután	51	ISTA	
El Guanaco	Usulután	Santa Elena	250	Privado	
<b>Total</b>			<b>7 765</b>		

*Fuente:* elaboración propia con fuentes de prensa e informes gubernamentales

El Sistema de Gestión de Información sobre Cooperación Internacional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo registra, hasta el 20 de agosto de 2001, que la ayuda de la Federación Luterana Mundial y del gobierno alemán ascendía a 306 000 y 3 074 021 dólares, respectivamente. Esas cantidades, si embargo, estaban destinadas a financiar diferentes proyectos, entre los cuales había varios de reconstrucción de viviendas —aunque sin especificar las cantidades específicas—. Sólo existen datos concretos de los fondos proporcionados por España y Taiwán. El primero, a través de la Agencia de Cooperación Iberoamericana, donó

cinco millones de dólares para construir 500 viviendas, en Olocuilta (La Paz) y Comasagua (La Libertad). Mientras que el gobierno taiwanés ha donado 1 600 000 para la reconstrucción de 1 342 viviendas en Sacacoyo (La Libertad).

A estas 1 842 viviendas proyectadas, se suman las 200 viviendas financiadas por la Generalitat Valenciana, en Santa María Ostuma (La Paz); unas 2 500<sup>19</sup> donadas por el gobierno alemán en el departamento de La Paz, a través de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ); y las 132 ya construidas por el gobierno de Venezuela, en Comasagua<sup>20</sup>. En total, 4 674 viviendas que se añaden

19. Dato proporcionado telefónicamente por el encargado de negocios de la embajada alemana en El Salvador, señor Jürgen Engels.

20. *El Diario de Hoy*, 17 de junio de 2001, p. 2.

a las 7 765 contempladas en los nuevos asentamientos organizados. Es decir, en estos momentos se han construido o se construyen 12 439 viviendas. Esto significa que, seis meses después de los terremotos, la mayor parte de las familias que perdió su hogar está viviendo en albergues provisionales —en el supuesto que todas ellas fueron beneficiadas con esa facilidad por parte del gobierno central—. Amén del riesgo de que esta forma de vida temporal se vuelva permanente, tal como ha sucedido en desastres anteriores. Si bien es cierto que muchas de las viviendas permanentes —construidas o por construir— dejan bastante que desear en términos de espacio y bienestar, las viviendas provisionales —construidas en su mayoría con láminas, madera y plástico— no responden a los mínimos de seguridad, higiene y comodidad indispensables para una convivencia familiar y social medianamente digna. Al calor insoportable durante el día y la humedad durante la noche, se añaden el hacinamiento y la promiscuidad, con todas las tensiones y abusos a que ello da lugar.

Aun así, la mayor parte de los damnificados por los terremotos va a tener que vivir en estas condiciones de provisionalidad durante un largo tiempo, si no es que durante toda su vida. En otras palabras, por unas inercias institucionales imperdonables, se está condenando a un sector importante de la población a vivir en una situación de precariedad y pobreza, peor que las que enfrentó antes de los dos terremotos. Obviamente, para ayudar a estas familias hacen falta más que gestos de buena voluntad o eslóganes publicitarios, a los cuales es tan proclive el presidente Flores. La creatividad y la audacia son necesarias, así como una visión más amplia de lo que son los complejos problemas de la realidad nacional.

#### ➤ 4. A modo de conclusión

Las declaraciones de buena voluntad del gobierno central, cuyo principal vocero es el mismo presidente Flores, no han podido ocultar las graves deficiencias de la respuesta global del gobierno en materia de seguridad habitacional. Esas deficiencias están manifiestas en la concepción de “provi-

sionalidad” de las viviendas construidas hasta ahora, mientras se emprenden los proyectos de edificación de viviendas permanentes. Así, las necesidades habitacionales de la mayor parte de los damnificados no han sido atendidas por el gobierno. Entre tanto, quienes sí han recibido ayuda, la han obtenido de un modo precario y deficiente.

La preocupación mostrada por algunos sectores acerca del peligro de que las viviendas provisionales se convirtieran en permanentes, cobra visos de realidad seis meses del segundo terremoto. Resultado de ello ha sido no sólo la profundización del deterioro socio-económico de los damnificados —condenados a vivir en peores condiciones de las que vivían antes de la tragedia—, sino también el surgimiento de dinámicas sociales y personales que generan dependencia de quien pueda aliviar con algún tipo de ayuda la grave necesidad en la que se encuentran los “beneficiados” con las medidas gubernamentales. En otras palabras, la respuesta del gobierno a las necesidades habitacionales, producidas por los terremotos de enero y febrero, no ha estado a la altura de esas en lo que se refiere a la cobertura, ni en lo que se refiere a la calidad, allí donde ha ofrecido una solución.

En definitiva, los terremotos, es cierto, han agudizado el problema de la vivienda en el país, pero no lo han provocado. Una de las mayores irresponsabilidades de las autoridades gubernamentales ha sido no haber aprovechado la oportunidad para intentar erradicar los problemas estructurales de la vivienda en El Salvador. Y es que aquí, como en otros ámbitos, se impuso la ideología a la realidad. Es así como se pudo llegar a afirmar que los terremotos tuvieron un impacto negativo en algo que estaba bien; por lo tanto, una vez superado ese impacto negativo, todo volverá a su curso de progreso y tranquilidad. El análisis y los datos que hemos recogido a lo largo del artículo desmienten esa impostura ideológica, que no es más que una salida fácil para quienes, movidos por intereses inconfesables, prefieren actuar de espaldas a la realidad.

San Salvador, 21 de agosto de 2001.