

EL TERREMOTO DE OCTUBRE DE 1986 Y LA SITUACION HABITACIONAL DE LOS SECTORES POPULARES

MARIO LUNGO UCLES

INTRODUCCION

El terremoto que sacudió a la ciudad de San Salvador el 10 de octubre de 1986, aunque de elevado costo social, no es un fenómeno extraño para los habitantes de la capital de El Salvador. En 15 ocasiones desde su ya lejana fundación en la primera mitad del siglo XVI, este fenómeno natural ha destruido buena parte de esta ciudad.¹ En varios momentos se ha hablado, y en 2 de ellas se ha llevado a la práctica el traslado de la capital del país a otros sitios del territorio salvadoreño, volviendo posteriormente a la antigua localización.

Un balance cuantitativo de los efectos del último terremoto fue hecho rápidamente.² Ellos olvidan, sin embargo, dos cuestiones fundamentales: los aspectos cualitativos (y dentro de ellos cuales son los sectores sociales de la ciudad más afectados), y el contexto en que el terremoto ocurre (marcado significativamente por la guerra popular revolucionaria que vive el país y la profunda crisis económica que éste sufre).

¹ "La actividad sísmica y el terremoto del 10 de octubre de 1986", Héctor A. Marroquín A., CUADERNOS UNIVERSITARIOS No. 9, Universidad de El Salvador, octubre de 1986.

² Ver, entre otros: "Resumen de las conclusiones de la misión del Banco Mundial sobre el terremoto de San Salvador y la estrategia de reconstrucción", "Encuesta de evaluación de daños causados a la vivienda" y "costo de daños a instituciones de servicio y viviendas causadas por el terremoto", del Ministerio de Planificación.

Olvidadas estas cuestiones fundamentales, no es posible trazar propuestas de solución a mediano y largo plazo, de carácter permanente, que trasciendan la emergencia inmediata y el corto plazo. Llamar la atención sobre esto ha sido labor de instituciones gubernamentales y de organizaciones populares como veremos más adelante.

1. Los balances cuantitativos

Pocos días después del terremoto podemos encontrar evaluaciones cuantitativas globales de los daños. En un informe confidencial de la embajada norteamericana del 14 de octubre se puede leer:

Fridays quake did substantial damage to the salvadoran economy. Only 78 hours after the earth quake it is precarious and difficult to make an estimate of damages and replacements cost. A preliminary rough estimate of the total is almost \$600 million, with most of this representing replacement/repair value of damage to productive assets.

Virtually every sector suffered major damage. Firm estimates await more detailed survey work, but it is clear that the reconstruction task alone to replace damaged assets will cost hundreds of millions of dollars."

Y agrega que al menos 40 edificios gubernamentales sufrieron daños estructurales graves, que 3 de los principales hospitales requieren una extensa o completa reconstrucción, y que de 62 escuelas visitadas 30 sufrieron daños que exigen su reconstrucción. Finalmente respecto a las viviendas dice:

"Damage to houses particularly those occupied by relatively poor people was extensive"

El Ministerio de Planificación hizo, por su parte, una encuesta de evaluación de daños causados a la vivienda, entre el 13 y el 20 de octubre. Los resultados mostraron el estado de la vivienda, los sistemas constructivos, el tipo de vivienda, la tenencia, el costo estimado de daño y los servicios. El cuadro siguiente expone los resultados. Antes debemos, sin embargo, dar algunos datos globales sobre la ciudad:

El área metropolitana de San Salvador cuenta aproximadamente en este momento con 1,200,000 habitantes. Su población ha crecido aceleradamente en los últimos 6 años pero no se cuenta con información confiable para determinar cuantos de los desplazados internos provenientes del interior del país a causa de la guerra (que suman alrededor de 750,000 de una población total del país de 5,500,000), se han asentado en el área metropolitana. Lo que sí es cierto es que este crecimiento adicional al crecimiento demográfico local y a las migraciones

estrictamente de origen económico, no se ha acompañado ni de generación de empleo, ni de dotación de viviendas y servicios, contribuyendo a empeorar las ya deficitarias condiciones de vida de los sectores populares urbanos

El cuadro del Ministerio de Planificación da los resultados únicamente para las 13 zonas mostradas, consideradas las más afectadas por el sismo y no incluye edificaciones institucionales, de comercio, ni de industria

ESTIMACION DE COSTOS DE DAÑOS CAUSADOS A LA VIVIENDA

RANGO ESTIMADO DE DAÑOS EN US\$*	NUMERO	%	COSTO TOTAL EN US\$
— 999	57,594	48 18	28,791,241
1,000 — 2,999	13,271	17 82	26,540,673
3,000 — 5,999	5,194	6 58	23,372,481
6,000 — 9,999	1,934	2 66	15,471,807
10,000 — y más	1,221	1 98	18,315,000
ignorado**	14,563	21 78	---
TOTAL	93,777	100 00	112,491,201

* Calculados al cambio oficial ¢5 00 \$1

** Corresponde a viviendas totalmente destruidas y/o abandonadas de las cuales no se pudo establecer el costo de daños

La encuesta no permite, sin embargo, conocer en detalle los sectores sociales más afectados, pues aunque muestra por ejemplo, en el aspecto de tenencia, el reparto proporcional siguiente

— Vivienda propia	35 11%
— Vivienda arrendada con promesa de venta	4 58%
— Vivienda alquilada	30 58%
— Otros	29 73%

Es conocido el hecho de que aún en los asentamientos populares urbanos coexisten todos estos tipos de tenencia

Por el contrario, datos de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda

Mínima señalan que unas 289,000 personas resultaron damnificadas, y que una investigación hecha en 46 comunidades populares mostró que había 5,000 familias afectadas en tugurios, 29,600 en mesones³, 14,600 en colonias ilegales; 1,500 en campamentos⁴ y 5,000 familias desplazadas por la guerra (que viven dispersas en terrenos a la orilla de calles y carreteras o en los márgenes de los riachuelos que cruzan la ciudad) Es decir, sólo los afectados en estas 46 comunidades populares ascienden a un total de 26% de la población afectada por el terremoto

Pero es obvio que los daños en las condiciones de vida de los asentamientos populares urbanos no se limita sólo a la vivienda en estricto. Por ello es que los daños respecto al equipamiento de salud, educación, acueductos y alcantarillados, telecomunicaciones, energía eléctrica y vías de comunicación, aunque no se restringen a estos asentamientos populares sino que se extienden por toda la ciudad, vienen a sumarse a los daños indicados anteriormente para la vivienda

Veamos algunos datos del documento del Ministerio de Planificación sobre los costos de los daños a instituciones de servicio

En él se habla de rehabilitar y reconstruir 4 centros de salud, 5 unidades de salud, 3 hospitales, 1,501 aulas, puestos de bombeo de agua, redes de agua potable, aguas negras, electricidad, teléfonos, rehabilitar calles y puentes, etc , por un monto de 197,894,027 millones de dólares, es decir, bastante mayor que el calculado para las viviendas

Los datos anteriores bastan para dibujar un panorama oscuro para los meses y años futuros, particularmente si lo inscribimos en el contexto de desigualdad social precedente, y la guerra y la crisis económica que vive El Salvador A ello nos referimos a continuación

2. El Contexto político y económico

Son ampliamente conocidas las consecuencias sociales y económicas de 9 años de crisis económica y 6 años de guerra, por lo que nos limitaremos a señalar sólo los indicadores que inciden más directamente en el problema que nos ocupa las consecuencias del terremoto en la situación habitacional de los sectores populares

En primer lugar tal como habíamos indicado antes se está viviendo en el país un extraordinario proceso de migración poblacional Además de los 750,000 desplazados internos (14% de la población total), se calcula en 550,000 el número de salvadoreños que han debido abandonar el país (10% de la misma), en tan sólo los últimos 6 años Un proceso migratorio como éste tiene repercusiones en

³ Conventillos

⁴ Viviendas "provisionales" creadas a raíz del anterior terremoto de 1965

la estructura regional y urbana cuyas consecuencias sólo se comienzan a sentir en este momento

Aunque no existen datos exactos, es presumible que la capital y la ciudad de San Miguel en el oriente del país, fueran de las principales receptoras de este flujo migratorio, incrementando el agudo déficit habitacional ya existente particularmente en la primera

Pero además este proceso se da en una continuada crisis económica que ha hecho reducir los niveles de ingreso del país a los existentes en 1961, llevándolo el desempleo a una tasa cercana al 50%, y la inflación sólo en los seis primeros meses al 34%

En estas condiciones, sólo la ayuda económica directa del gobierno norteamericano, que alcanza un promedio de US\$1 5 millones diarios puede sostener la estructura económica del país. Y si examinamos el destino de los gastos públicos (cuestión sobre la que volveremos más adelante), podemos observar cómo los gastos de guerra absorben más de un cuarto de las asignaciones presupuestarias, impidiendo que los recursos fiscales se dediquen a paliar la difícil situación antes descrita

ALGUNAS ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS PARA 1987 (%)

RAMO	1986	1987
Defensa y Seguridad	24.6	25.5
Educación	13.9	14.3
Salud Pública	6.9	8.2
Agricultores y Ganadería	6.6	4.9
Obras Públicas	9.0	8.2

FUENTE: Ministerio de Hacienda

Podemos ver entonces que no es correcto un análisis de los efectos del terremoto que se limite a la cuantificación de los daños en sí, como también es previsible el fracaso de un plan de reconstrucción que no incida en las variables decisivas que conforman la situación actual del país

3. El plan de emergencia y otras propuestas para la Reconstrucción

Visto el balance cuantitativo y el contexto político-económico en que el sismo tuvo lugar, hagamos un breve análisis de los planes de emergencia presentados, dejando de lado las contradicciones que generó la canalización de la ayuda huma-

nitaria externa para la emergencia inmediata y el corto plazo, las que comprueban sin embargo la gravedad de la situación global del país

El gobierno anunció el 30 de octubre la aprobación del Plan de Emergencia Nacional, elaborado por el sector gubernamental, la empresa privada y representantes de organizaciones laborales cercanas al gobierno, el cual será financiado con US\$50 millones donados por el Congreso Norteamericano

El plan está dividido en 5 grandes asignaciones

- a) US\$12 millones para construir 20,000 viviendas destinadas a 20,000 familias que ocupaban mesones en los barrios del sur de la capital
- b) US\$3 millones para un programa de mejoramiento de 10,000 tugurios
- c) US\$16 millones para una línea de crédito a largo plazo para la reparación de viviendas a tasas de interés no mayores del 6% anual
- d) US\$4 millones para crear 20,000 empleos temporales para la limpieza de escombros en el área metropolitana.
- e) US\$10 millones para asistencia crediticia a 5,000 pequeñas y medianas empresas
- f) US\$5 millones para reparar servicios públicos, especialmente 70 K de tuberías de agua potable y 54 K de aguas negras

Según el gobierno este Plan de Emergencia servirá para poner en marcha un plan de Reconstrucción Nacional de largo plazo que solucionará definitivamente todos los problemas derivados del terremoto y que contemple una inversión que cubra los daños estimados en US\$2,000 millones

El Ministerio de Planificación, refiriéndose al futuro Plan de Reconstrucción dijo el 28 de octubre que se estaba elaborando un nuevo plan de gobierno ajustado a la nueva situación que tendría 2 objetivos básicos el fortalecimiento del proceso democrático y un programa de reconstrucción que defina políticas de empleo, inversión pública, estímulo a la inversión privada y readecuación del actual programa de estabilización y reactivación económica, para enfrentar la inflación y el déficit fiscal que se verán agravados a causa del terremoto, pero sin desestimular la inversión

Es claro que también el Gobierno inscribe el Plan de Emergencia dentro de un Plan de Reconstrucción Nacional mayor, en el cual, sin embargo, parece ignorarse la guerra que vive el país

Tal posición, irreal y contradictoriamente, se manifiesta con extrema claridad a menos de dos meses de ocurrido el sismo El Decreto 503 indica que los aproximadamente US\$24 millones que se espera recaudar con el "impuesto para

la Defensa de la Soberanía Nacional”, serán destinados a los gastos de guerra, en vez de dedicarse a la construcción de viviendas o equipamientos urbanos

Para corroborar esta tendencia, buena parte de los recursos nacionales (además de los fondos de ayuda militar), serán destinados a la reconstrucción de la infraestructura militar, cuyos daños han sido estimados en US\$7 millones por el Ministerio de Planificación y en 13 veces más por la Embajada norteamericana, tal como lo dice otro informe de la misma

“Assessment of damage to military facilities is ongoing however initial estimates indicate that seven installations were seriously damaged Cost figures range from 95-100 million dollars”

Ante este Plan de Emergencia y el proyectado de Reconstrucción Nacional, que excluye importantes sectores de la sociedad salvadoreña y que tiene un énfasis hacia la continuación de la guerra, no es de extrañar que se levantaran voces críticas, particularmente de la Iglesia Católica quien se vio marginada del Comité de Emergencia y obstaculizada en su labor propia de ayuda a los damnificados. La iglesia ha venido insistiendo que el terremoto no puede desligarse de la catástrofe mayor del conflicto armado, y ha propugnado sobre la necesidad del diálogo para encontrar una solución política negociada a la guerra

En el plano político los frentes democráticos y revolucionarios, FDR-FMLN, presentaron el 5 de noviembre una plataforma encaminada a enfrentar las tareas de reconstrucción integral de San Salvador mediante el aporte de todos los sectores. De ella se destacan

- a) Defensa del ingreso popular mediante un efectivo control de precios y garantizar el empleo y el pago de salarios hallan trabajado o no las empresas u oficinas
- b) Moratoria de las deudas de la pequeña y mediana empresa
- c) Libre retorno de los desplazados a su lugar de origen y garantía de reubicación voluntaria de las familias y viviendas afectadas
- d) Garantía a las organizaciones populares al derecho de recibir y distribuir ayuda
- e) Realización de un programa masivo de viviendas, crédito de bajo interés y largo plazo para reconstrucción y rehabilitación urgente de los servicios básicos
- f) Control del precio de los terrenos urbanos y de los materiales de construcción
- g) Reordenamiento de las prioridades del Presupuesto Nacional
- h) Realización de un amplio diálogo por la paz

En esta plataforma de carácter integral encontramos propuestas en torno a la crisis económica y al problema de la migración a causa de la guerra. Obviamente, se incluye una de las reivindicaciones más sentidas del pueblo salvadoreño el

restablecimiento de la paz a través de una solución política negociada al conflicto

Las acciones específicas en el campo de la vivienda de los sectores populares.

Segun las estimaciones del Ministerio de Planificación que expusimos antes, los daños alcanzan US\$112,491,201 en la infraestructura habitacional del área metropolitana. El Plan de Emergencia Gubernamental destina US\$31 millones para construcción de viviendas, mejoramiento de tugurios y crédito para reparación de viviendas.

A mediados de noviembre empezaron a llegar donativos. La Alcaldía de San Salvador recibió de la Embajada Norteamericana US\$300,000 para construcción de 5,000 viviendas para familias cuyos tugurios resultaron destruidos. El Banco Centroamericano de Integración Económica donó US\$400,000 con el mismo fin. Otras ayudas internacionales están siendo canalizadas por la Iglesia Católica.

No basta sin embargo con el financiamiento aunque éste lograra suplir el monto de los daños. Como lo señaló el Arzobispo auxiliar de San Salvador.

“Dotar de vivienda a los damnificados va acompañado de un grave problema: la propiedad de la tierra, por lo que el Gobierno tiene que afrontar este último con verdadera claridad”⁵

A lo que habría que agregar el problema de dotar de empleo, ingresos y servicios a los sectores sociales damnificados.

Aun contando con los US\$15 millones que el Plan de Emergencia Gubernamental asigna para construcción de viviendas y mejoramiento de tugurios, con lo que se pretende beneficiar a 30,000 familias, debemos recordar las dificultades para alcanzar los objetivos en proyectos de este tipo, aun en condiciones naturales y políticas normales.⁶

Por eso es que, en nuestra opinión, una visión más realista, válida y que trasciende el corto plazo, se encuentra en el documento de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima hecho público el 6 de noviembre y titulado **“Después de la emergencia: necesidad de una política integral de vivienda popular a mediano y largo plazo.”**

Dicho documento enmarca el sismo en su contexto global, aborda no sólo los aspectos físicos sino también sociales del terremoto, y plantea lineamientos para

⁵ Boletín PROCESO No. 263, 12 noviembre 1986, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador.

⁶ Una referencia para comparar costos y problemas se encuentra en **Vivienda Básica. Políticas sobre lotes urbanos, servicios y vivienda en los países en desarrollo**, Aproximación Laquián IDRC, Ottawa, 1985, que recoge la experiencia de la FSDVM de El Salvador.

una política integral de vivienda. Consideramos útil reproducir con amplitud partes de su contenido:

"Desde 1978, el país se debate en una crisis profunda, producto de una serie de males estructurales, que han desembocado en el conflicto armado..."

La tragedia del terremoto...ha disminuido momentáneamente la intensidad de la atención sobre la tragedia mayor...No obstante, es importante subrayar y afirmar que la tarea más importante es precisamente esa tragedia mayor, aunque por el momento la reconstrucción de la capital pueda parecer como la más urgente".

"Los datos (se refiere a los del Ministerio de Planificación) no revelan en su totalidad una realidad importante: el terremoto no ha golpeado a toda la población de San Salvador en la misma manera y en la misma forma. Si bien la falla geológica que se ha activado es, efectivamente, natural, los efectos del terremoto son un fenómeno social que expresan la pobreza, el abandono en que se encuentran los sectores populares, las condiciones de vida de los mismos, y la poca eficacia de las diferentes políticas económicas y sociales que se han venido implementando.

...son los pobladores de los mesones, tugurios y otros tipos de asentamientos precarios, los afectados más severamente por este tipo de fenómenos por carecer de mecanismos que les permitan participar en la discusión y la toma de decisiones...

...es importante recordar y recalcar que la situación no es nueva. Antes del terremoto la casi totalidad de damnificados, y junto a ellos cientos de miles de salvadoreños, vivían en condiciones sumamente precarias. Según cifras oficiales...en el área metropolitana de San Salvador, el 48% (de viviendas) eran inadecuadas...

...el terremoto...ha generado...el empeoramiento de la situación de aquellos sectores más empobrecidos, cuyas condiciones se encontraban ya agravadas directa o indirectamente por la guerra.

Afirmaciones a partir de las cuales se hacen los siguientes planteamientos:

"No debe confundirse la reconstrucción de la capital con la reconstrucción nacional. Lo que sí es un hecho, es que no puede reconstruirse la capital si esta reconstrucción no se enmarca en un proceso de reconstrucción nacional que pasa obligadamente por responder a los males estructurales del país, que la guerra ha puesto en evidencia y el terremoto los ha hecho aún más evidentes.

...de lo contrario, el auge artificial de una reconstrucción exclusivamente capitalina tenderá a atraer más personas a la capital...el problema habita-

cional que ha hecho crisis no es sólo ni simplemente un problema de déficit de viviendas y de insuficiencia de servicios básicos...sino sobre todo, un problema de tenencia, utilización y aprovechamiento del suelo y de la propiedad urbana y de la participación de la población en la solución de su problemática habitacional.

...hay que insistir en que la solución del problema habitacional está íntimamente relacionado a la solución del problema del desempleo...

El empezar a resolver la problemática habitacional de los asentamientos populares urbanos supone enfrentar 5 problemas grandes y prioritarios: el de la propiedad y tenencia de la tierra urbana, el del financiamiento, el de los aspectos técnicos, el de la dotación de infraestructura y los servicios básicos y el de los aspectos sociales-organizativos..."

El documento de la Fundación señala no obstante que, ante la situación de emergencia hay que garantizar la recuperación de los niveles de ingreso y la estabilidad del patrimonio, emitiendo disposiciones legales que impidan los desalojos, la esculación, que decreten la moratoria de las deudas inquilinarias y que obliguen a revisar las especificaciones técnicas.

Por último, indica que deben generarse esquemas novedosos de crédito e invertir los criterios de dotación de servicios urbanos básicos, orientándolos hacia los núcleos residenciales de usuarios mayoritarios y revisando las tarifas.

5. Conclusión

El rápido análisis hecho en las páginas precedentes confirma en nuestra opinión lo dicho en la introducción: no se puede dejar de lado el análisis del contexto en el que el terremoto ocurre. Hacerlo invalida cualquier conclusión al falsear la realidad e impide plantear soluciones posibles.

Al decir lo anterior recordamos el terremoto de Managua de 1972 y las deformaciones que hoy se sufren por el "negocio" que con la "reconstrucción" de esta ciudad hizo Somoza; el terremoto de la ciudad de Guatemala de 1975, cuya "reconstrucción" dejó asentamientos precarios como "El Mezquital" (60,000 habitantes);⁷ o el terremoto de la ciudad de México de 1985 que ha dado, en su particular contexto, surgimiento a fenómenos como el de las organizaciones de los sectores populares afectados,⁸ cuya labor sirve de contrapeso a una política de reconstrucción que tiende a beneficiar a sectores no afectados por el sismo.

⁷ Un excelente informe al respecto se puede ver en: *INFORPRESS CENTROAMERICANA* No. 716, 20 noviembre 1986, Guatemala.

⁸ Ver: "Crisis urbana y respuesta popular. El impacto del sismo en la ciudad de México", Martha Scheingart y José Luis Lezama, *CUADERNOS DE INVESTIGACION DEL CSUCA* No. 3, octubre de 1986, San José.

Más adelante habrá que hacer otro y más preciso análisis del terremoto de San Salvador, de sus consecuencias en el hábitat de los sectores populares. Para el momento, el desarrollo político y económico de la sociedad salvadoreña habrá marcado el camino de las tendencias que hoy apenas se dibujan, y que no pueden ser opacadas por el espejismo que provocará el auge del sector construcción, el empleo que él generará y la consiguiente especulación sobre la tierra urbana y los materiales de construcción que ya se inician.

