

## **IV. ELEMENTOS PARA LA RECONSTRUCCIÓN**

### **1. Algunos lineamientos estratégicos**

Este evento catastrófico puso nuevamente en evidencia situaciones preexistentes de signo positivo y negativo. Ello se hace patente tanto desde la situación anterior al desastre, como durante el evento mismo, el manejo de la emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción, durante la cual se espera, a partir de las lecciones aprendidas, mejorar aquellos elementos desfavorables que se detectaron.

El Salvador enfrentó la emergencia nacional a raíz del terremoto del 13 de enero de 2001 inmerso en un proceso de cambio económico y político de cara a los desafíos del siglo XXI. El país fue capaz de poner fin al conflicto armado por medio de los Acuerdos de Paz en 1992, y ha avanzado en la consolidación del proceso democrático en un modelo de apertura y de economía de mercado. De esta manera, tiene ante sí los retos de la globalización (apertura externa) y la descentralización (apertura interna). Asimismo, conforme al plan del gobierno, avanzaba progresivamente hacia la modernización del Estado, la ampliación de las oportunidades socioeconómicas y la participación social y comunitaria.

Dada la magnitud y extensión del sismo, los aspectos de apertura interna, tales como la gestión territorial y el desarrollo económico local, adquieren más importancia que nunca. En este contexto resulta de interés considerar las debilidades y fortalezas con que cuenta el país.

Entre los factores positivos que se hicieron evidentes a raíz del terremoto destaca el espíritu emprendedor de sus habitantes y la voluntad de superar el desastre y sus efectos devastadores.

Otros elementos positivos son una situación macroeconómica relativamente estable, con una tasa de crecimiento moderada asociada a un dinámico sector exportador de maquila, un importante flujo de transferencias privadas (remesas) y una baja inflación; un tipo de cambio estable por varios años y reservas internacionales equiparables a la masa monetaria en el marco del proceso.

De signo negativo son sin duda las evidencias, a partir del evento sísmico y sus múltiples réplicas, de una vulnerabilidad geomorfológica. Ello deriva tanto de las características de sismicidad y numerosas fallas locales, como de la fragilidad ecológica asociada en parte a una gestión ambiental inadecuada, en parte a la práctica de la agricultura, que en ciertos casos no estaba adaptada en laderas y carecía del cuidado y tecnificación necesarios, y en parte al efecto acumulativo de eventos naturales y de otra índole con consecuencias desastrosas. A ello se suma, en particular, el hecho de que una parte de las construcciones afectadas o destruidas se encontraban en zonas inestables, con un elevado índice de riesgo, y en determinados casos las técnicas de construcción utilizadas eran inadecuadas no solamente en lo que a los materiales usados se refiere, sino también al insuficiente refuerzo y diseño técnico para darles la necesaria antisismicidad.

Un tercer aspecto —de signo incierto— se refiere a la situación económica de las regiones afectadas. Algunos departamentos presentaban una situación de rezago o de insuficiente crecimiento, en particular en cuanto a las actividades tradicionales del café y la producción de granos básicos por pequeños productores a escala no rentable. En general, ha habido un desarrollo insuficiente de nuevas actividades agrícolas y de servicios para complementar las de autoconsumo, por ejemplo de agroturismo y turismo ecológico, a fin de reducir la excesiva dependencia de un cultivo vulnerable a fluctuaciones de los mercados mundiales, y de mejorar la competitividad relativa de los departamentos afectados con respecto al resto del país.

Las condicionantes internas y externas en términos de recursos fiscales y financieros locales, así como de capacidad de absorción y gestión de nuevas inversiones, hacen necesaria, por una parte, la definición de prioridades, objetivos y una estrategia para la reconstrucción que, a fin de ser efectiva, debe basarse en las necesidades de los afectados; debe derivar de ellos y ser asumida (“apropiada”) por éstos. Por otra parte, se requiere el complemento de la cooperación internacional, tanto técnica como financiera, adicional a la que actualmente se recibe pues, de lo contrario, le resultará más difícil y costoso al país recuperarse de la dura prueba que significa el desastre y se verá obligado a postergar importantes iniciativas emprendidas antes del desastre.

Estos factores, al ser tomados adecuadamente en cuenta en la formulación de la estrategia, programas y proyectos de reconstrucción, permitirán que se sienten bases más sólidas y positivas para el desarrollo regional en condiciones de menor vulnerabilidad, con acciones de mitigación en la comunidad y participación de los actores locales en el proceso.

## 2. La estrategia nacional

Si bien la reconstrucción es responsabilidad nacional, en el sentido de que existe un impacto inevitable para el país para enfrentar las consecuencias del desastre sobre la base de sus recursos y capacidades, será necesario contar con el debido apoyo de la cooperación externa, ya que se hizo evidente que El Salvador no podrá por sí solo asumir la tarea.

Entre los elementos más importantes se cuenta la adopción de medidas de mitigación para futuros eventos. Ello refuerza, en los hechos, los planteamientos de ámbito regional que el país —junto con las demás naciones del Istmo Centroamericano— ha sometido a consideración de la comunidad internacional en el marco del Grupo Consultivo Regional para la Modernización y Desarrollo de Centroamérica.<sup>84</sup>

La definición nacional de las propuestas de rehabilitación y reconstrucción ha de darse a la luz de las prioridades del país, los objetivos generales de tipo social y económico vigentes antes del terremoto, y la evolución económica previa al desastre, en particular en la zona afectada.

<sup>84</sup> Inicialmente convocado por el BID con el Gobierno de España para los días 18 y 19 de enero, fue pospuesto por causa del terremoto del 13 de enero para llevarse a cabo los días 8 y 9 de marzo de 2001, a continuación del Grupo Consultivo para El Salvador.

La situación generada por el terremoto del 13 de enero descrita en esta evaluación evidencia que el daño se concentró particularmente en los departamentos de La Paz, Usulután, San Vicente y La Libertad. Menos impactados fueron los departamentos de la zona norte del país (Cabañas, Morazán y Chalatenango) que, en cambio, muestran los más altos índices de pobreza en el país, lo cual hace que sean expulsores netos de población. La ciudad capital tuvo relativamente menos daños. Es de esperarse que, de no asumirse la tarea de reconstrucción de manera inmediata, aumente la migración interna hacia San Salvador y la externa, profundizando así las brechas entre lo urbano y lo rural.

Preocupa en particular que la situación emergente podría ser exacerbada por la próxima estación de lluvias y agravarse las secuelas del sismo tanto en pérdidas humanas como en daños materiales.

El obstáculo para el avance simultáneo en la estrategia (reducción de la pobreza, descentralización, reconstrucción y apertura) será la presión por recursos adicionales que —en lo interno— se reflejaría en un aumento del déficit fiscal, y —en lo externo— por las consecuencias en la balanza de pagos.

La ayuda externa adicional se requiere, por lo tanto, como complemento indispensable para cubrir semejante demanda de recursos. La capacidad financiera del gobierno central está restringida por el presupuesto vigente, y las municipalidades tienen una recaudación fiscal limitada (0.6% con relación al PIB que equivalen a 3.5% del total de ingresos tributarios). Esto señala la insuficiencia de recursos para satisfacer las necesidades básicas en condiciones normales y la dependencia de las municipalidades del gobierno central para prestar los servicios a las comunidades.<sup>85</sup> Es en este contexto que se produjo el desastre y aparecen las incrementadas necesidades para la reconstrucción y la participación en la solución de los problemas cotidianos. Por ello parece coherente —tanto con los planteamientos generales del desarrollo del país como con las nuevas necesidades— estructurar la reconstrucción sobre la base del conocimiento de la demanda local. El reto está en encontrar el difícil equilibrio para complementar esfuerzos, no descuidar procesos de ámbito nacional y reconstruir.

### **3. Algunos conceptos para la reconstrucción**

La reconstrucción nacional va a requerir una expresión presupuestaria territorial para crear sinergia y animar las economías locales. En concreto, se considera conveniente:

<sup>85</sup> Diversos estudios sobre las finanzas municipales en El Salvador muestran que las alcaldías tienen finanzas muy débiles, tasas por servicios que no cubren sus costos e impuestos municipales regresivos. Ello limita las posibilidades de elevar la calidad de los servicios locales. Los municipios estudiados no pueden financiar sus gastos corrientes con sus ingresos corrientes. Por ello, conviene recordar que la transferencia de responsabilidades a los municipios constituye una tendencia positiva en la medida en que las entidades públicas que se hagan cargo de esas responsabilidades estén preparadas para ello y puedan movilizar nuevos recursos propios.

- a) Invertir los recursos prioritariamente en las localidades más vulnerables, con el apoyo de la población emprendedora local, fortaleciendo la organización comunitaria, y tomando en cuenta las disparidades actuales de género;
- b) Incorporar la gestión de riesgos, el desarrollo de asentamientos humanos y la vivienda dentro de los planes de desarrollo local;
- c) Mejorar la vialidad reduciendo la vulnerabilidad en los trazados y ampliando la accesibilidad de San Salvador;
- d) Incentivar la asociación municipal y la gestión territorial;
- e) Abrir líneas de financiamiento y otros mecanismos crediticios y solidarios para vivienda popular en el área rural, y
- f) Brindar apoyo técnico a los municipios, con el criterio de reforzar su capacidad operativa y de gestión que coadyuve a elevar la demanda local.

Dar prioridad a la inversión en agua y saneamiento, salud primaria, escuelas, viviendas, sistemas de riego y caminos rurales, mediante la coordinación de la descentralización y promoción de empresas y empleos locales, es uno de los grandes retos de la etapa de reconstrucción. Los proyectos podrían ser diseñados y ejecutados de manera coordinada con las municipalidades (por administración propia o contrato), asociaciones comunitarias y organizaciones locales de la sociedad civil.

Se trataría de aprovechar las sinergias nacionales asociadas a las prioridades y a la estrategia del plan nacional de desarrollo, teniendo como marco general de referencia la reconstrucción y desarrollo nacionales, y la mejora de la competitividad en el sentido de hacer más favorables las condiciones de inserción externa. Hay asimismo, como ya se apuntó, otros factores que gravitarán sobre la viabilidad y eficacia en la implementación de este plan de reconstrucción, destacándose dos: las capacidades nacionales de absorción de la inversión y la cooperación externa, y el reforzamiento de mecanismos institucionales de reconstrucción: coordinación, descentralización y acción comunitaria.

El plan puede reforzarse mediante las sinergias regionales asociadas a la posibilidad de avanzar en la reconstrucción, en los procesos de **cooperación e integración regional** para reducir los riesgos, generar mecanismos de alerta temprana y mejorar la gestión frente a desastres, en el marco de proyectos o programas regionales. Por ejemplo, para la gestión de cuencas hidrográficas, mejorar la fluidez en las comunicaciones para el comercio, el control de los riesgos de manera integral, la gestión ambiental en una visión de reducir la vulnerabilidad del área, tomando en cuenta los conceptos de ecorregiones estratégicas, ordenamiento territorial y el desarrollo y promoción de actividades productivas en un marco de diversificación e incrementada competitividad.

De cara a la reconstrucción tiene una importancia incluso mayor que la reposición de la infraestructura perdida **atender los aspectos sociales**, en particular el fortalecimiento y recuperación de las cadenas y vínculos entre actores locales (la recuperación del “tejido social”).

Ello implica que el programa de reconstrucción explícitamente aborde la generación de empleo y la reorientación de trabajadores —hombres y mujeres— hacia la reconstrucción, sin distorsionar el mercado laboral tradicional de las actividades cafetaleras. De esto se concluye que un instrumento central del proceso de reconstrucción ha de ser la generación de mecanismos crediticios y financieros orientados a las actividades de rehabilitación social, económica y ambiental: más allá de la extensión de los plazos para cubrir los pasivos y deudas por efecto del terremoto, se requiere destinar recursos frescos para que productores y comerciantes —entre los cuales hay una importante proporción de mujeres— puedan reiniciar sus actividades (reponer inventarios, reparar infraestructura y adquirir nuevos equipos), ya que sin ellos la extensión de los plazos para cubrir sus deudas acumuladas no bastaría.

Debido al impacto diferenciado del terremoto en hombres y mujeres y a la menor visibilidad de los daños sufridos por éstas últimas en materia de empleo y generación de ingresos, se recomienda **prestar especial atención a las necesidades específicas de las mujeres** para que la generación de empleo y los mecanismos crediticios y financieros para la rehabilitación económica no resulten excluyentes y aumente la inequidad de género en el ámbito económico y social.

El proceso de reconstrucción puede ser considerado como una gran oportunidad para mejorar la equidad de género y esta premisa debería ser parte integral de los lineamientos para la reconstrucción en los que lo urgente no desplace a lo importante.<sup>86</sup>

De manera prioritaria requerirán atención aquellos segmentos del **pequeño comercio y microempresa** y de población afectada por quedar sin techo sin haber tenido la propiedad de las viviendas. A este grupo particularmente vulnerable, de manera selectiva, se tendrán que destinar recursos concesionales, ya sea a partir de recursos de entidades financieras internacionales o de otras fuentes de cooperación. La administración de estos recursos requiere instituciones nacionales con experiencia y conocimiento de esos sectores poblacionales de bajos ingresos. Ello

<sup>86</sup> Conviene tomar en consideración los siguientes datos que sitúan a las mujeres en un grupo especialmente vulnerable ante los desastres: Los desastres inciden en la capacidad de **generación de ingresos** de las mujeres afectadas al aumentar el **tiempo** destinado a tareas reproductivas para la familia y la comunidad, con el consiguiente costo de oportunidad. También se afecta de manera directa la **economía de patio** y la crianza de especies menores con el aumento de la pobreza secundaria. El número de **mujeres jefas de hogar** (28.2% del total de los hogares, EHPM, 99) puede aumentar a consecuencia de una mayor **migración** de la población masculina en busca de oportunidades; este hecho puede afectar también la ya de por sí desigual propiedad de la tierra (88.82% en manos de mujeres, EHPM, 96-99) al tener en ocasiones que venderse la tierra para financiar los costos del viaje fuera del país. La **generación de nuevos empleos** con los proyectos de reconstrucción debe tratar de incorporar proporcionalmente a hombres y mujeres y retribuir de manera equitativa ambos aportes, ya que el **salario promedio** de las mujeres representa el 73% del salario promedio masculino (Fuente: INDH, 2001). La **recepción de asistencia técnica** debe ser reforzada hacia las mujeres debido a que sólo el 23% del total de productoras agropecuarias en El Salvador recibieron asistencia frente a la recibida por el 51% del total de productores (EHPM, 1998). Es importante que se favorezca el **acceso al crédito** para la reconstrucción y la rehabilitación productiva a las mujeres y que los cambios en el acceso a los recursos vayan acompañados de una mayor participación de las mujeres en los procesos de **toma de decisiones** y de **cambios de roles** en la familia y la sociedad.

no debe, sin embargo, dar pie a un tratamiento asistencial. Se trata de coadyuvar a una plena participación como socios de la comunidad.

Elemento fundamental, dada la vulnerabilidad y fragilidad sísmica de la zona, es el **ordenamiento territorial**. Está en proceso de llevarse a cabo la definición de un instrumento de planeamiento territorial; es decir, se crearán —a partir de un proyecto ya planteado antes del sismo— los instrumentos técnicos y legales que permitan disminuir la vulnerabilidad. Los eventos sísmicos pusieron en evidencia la necesidad de revisar las prioridades, profundizar estudios de microzonificación, y otras medidas destinadas a generar un uso espacial que reduzca el riesgo, pero asegurando que no se llegue a frenar la actividad e iniciativa locales de recuperación y, en el caso de la vivienda, que es el sector más afectado, de autoconstrucción. Un efecto resultante del desastre es el valor incrementado que dan las autoridades políticas y administrativas nacionales y locales al riesgo.

Dado que las actividades humanas de uso del entorno pueden ser diferenciadas genéricamente, se recomienda que se considere esta distinción en las acciones de ordenamiento territorial. Igualmente que se recomiende, en pro del desarrollo humano sostenible, la participación proporcional de hombres y mujeres en los procesos de diseño de viviendas, microzonificación, planificación urbana, ordenamiento territorial y, en general, todos los procesos de toma de decisiones sobre las acciones técnicas que signifiquen una intervención o transformación del entorno. Esta participación no debe reducirse al ámbito comunitario, sino que debe ser proporcional en todos los niveles: técnicos, científicos, políticos, comunitarios, etc.

Otra consideración importante es que, dadas las características de los daños, se requiere un **enfoque diferencial del desastre por departamento y población afectada**. Ello se refuerza por el hecho de que existe fragilidad y debilidades que se vieron agravadas por el desastre y que, ante la magnitud del mismo en algunos casos, se requiere superar la etapa inmediata y llevar a cabo acciones previas al inicio de la estación de lluvias (a fines de abril o inicios de mayo), con carácter de urgencia. De ello deriva la necesidad, en forma urgente, de dar un horizonte temporal a la reconstrucción. El tema de la velocidad de la reconstrucción, aludido arriba, se refiere a tomar debidamente en cuenta la urgencia de la atención al problema, los recursos disponibles y la importancia de enmarcarlos en una estrategia coherente de desarrollo sostenible.

Hay otros aspectos de carácter especial que merecen tomarse en cuenta. Uno de ellos es la relación entre el desastre y cambios en los circuitos internos de **migración**. Este tema se relaciona con la evolución del empleo a partir del terremoto. Sin duda se incrementarán algunos flujos migratorios. Ante el desastre habrá dos tensiones que afectarán los movimientos de población: la pérdida de empleos en las actividades rurales y la demanda de empleo en construcción.

Otro asunto que requiere dilucidarse es el uso de materiales adecuados de construcción, la disponibilidad de los mismos y el impacto ambiental de usar algunos elementos nativos. Tal es el caso, visto con preocupación por algunos, de recurrir a formas tradicionales de autoconstrucción, al uso de manglar en algunas zonas costeras afectadas, adobe y bahareque, y el uso de madera para vivienda temporal. Se ha indicado que habría que generar procesos tecnificados de producción para no incrementar la vulnerabilidad, buscando la reutilización o reciclaje de materiales de construcción depositados como escombros. En lo que a la capacidad del sector de la

construcción se refiere, se ha manifestado que la recesión que lo afectaba aseguraría la existencia de capacidad ociosa —en particular de maquinaria— que permitiría su rápida respuesta a un proceso de reconstrucción de contarse con los recursos financieros necesarios. Sin embargo, las necesidades de la reconstrucción pueden generar “sobreexpectativas” acerca del dinamismo constructor en la zona.

En el sector cafetalero, la reconstrucción de los beneficios de café y de otra infraestructura asociada abre una excelente oportunidad para reemplazar estas instalaciones por otras nuevas basadas en tecnologías limpias y de menor costo de operación. En este sentido cabe destacar que existen diversas opciones que permitirían promover dichas tecnologías y hacer más competitivo el café salvadoreño en los mercados internacionales, en especial en los países europeos, recuperando posiciones que tuvo en el pasado. Es posible que sea más barato reemplazar los viejos beneficios por los de tecnologías ecológicas, sobre la base de tecnologías con uso de materiales nacionales, menor tamaño, y que requieren menos insumos para su operación.

En el sector rural no cafetalero afectado por el sismo, reviste gran importancia reforzar significativamente los programas de diversificación y modernización de la producción para mejorar los ingresos rurales y reducir así la vulnerabilidad de este sector. La reconstrucción de la infraestructura productiva de las fincas es también un punto crucial.

**a) Hacia una adecuada gestión ambiental: líneas de acción recomendadas**

De acuerdo con los resultados de la evaluación ambiental de los daños ocasionados por el terremoto en El Salvador, se recomiendan las siguientes líneas de acción:

- i) Desarrollo y/o fortalecimiento de un programa de seguimiento y evaluación de posibles riesgos ambientales ante desastres naturales, incluyendo las instituciones encargadas de su administración y gestión;
- ii) Programa de mitigación de riesgos que incluya, entre otras acciones, la estabilización y recuperación de laderas y taludes;
- iii) Programa dirigido a la disposición adecuada de escombros;
- iv) Desarrollo e implementación de un programa de acción integral para la conservación y uso sostenible de cuencas hidrológicas, como parte de un amplio programa de reducción de la vulnerabilidad ambiental del país;
- v) Desarrollo e implementación de un Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Este es uno de los elementos fundamentales para la reducción de la vulnerabilidad ambiental. En El Salvador es un proceso que había comenzado antes del terremoto del 13 de enero de 2001, y
- vi) Procesos de organización y participación ciudadana reforzando la recuperación del sentido de pertenencia y conservación del entorno natural.

La respuesta a los desastres constituye una acción pasiva y temporal con costos sumamente elevados en términos monetarios y de vidas humanas. En contraste, el concepto de reducción de vulnerabilidad es proactivo, dado que puede reducirse la probabilidad de pérdidas antes de que una amenaza se convierta en desastre y además minimiza la magnitud de los daños. La adopción de estrategias eficaces de prevención y reducción de la vulnerabilidad permitiría ahorrar miles de millones de dólares, evitar la pérdida de gran parte de la riqueza acumulada y, sobre todo, salvar miles de vidas. Gran parte de los recursos que se gastan hoy en actividades de emergencia, recuperación y reconstrucción podrían destinarse a promover un desarrollo equitativo y sostenible que reduzca la vulnerabilidad ante los peligros naturales.

Ello es consistente con los compromisos que el país respaldó en 1999 al suscribir la Declaración de Guatemala II sobre el Quinquenio Centroamericano para la Reducción de los Desastres.

#### **b) Estrategias para la recuperación de empleos**

Las restricciones principales para la recuperación de empleos después del desastre radican en el debilitamiento de las economías locales en las zonas más afectadas por el sismo. Esta situación se explica por los efectos generados por el sismo en la circulación de los flujos comerciales, en la disminución de la capacidad adquisitiva de los mercados locales, en la pérdida de activos productivos y la inoperancia o carencia de infraestructuras de apoyo, así como también por la baja calificación de su mano de obra.

Adicionalmente, la repetición de acontecimientos devastadores originados en fenómenos naturales como el huracán Mitch y las inundaciones subsecuentes, el terremoto de 1986, que implicó un esfuerzo de más de 10 años de reconstrucción, han hecho aún más frágiles aquellas economías locales, marginadas del proceso de modernización del país emprendido a lo largo de los años noventa, restringiendo más sus oportunidades para consolidar un proceso sostenido de desarrollo y de preservar y de ampliar las condiciones necesarias para generar fuentes de trabajo.

La estrategia de recuperación de empleos propuesta implicaría dos áreas de intervención:

i) La primera busca compensar la depresión de las economías locales, producto de la pérdida de fuentes de ingreso, de la disminución de su eficiencia económica por los daños a las infraestructuras y servicios de apoyo y la pérdida de capital productivo. Implica la inyección de recursos económicos a través del gasto de inversión productiva. Esto puede lograrse mediante la estimulación de la demanda local, incorporando prácticas intensivas en mano de obra en la reconstrucción, que den prioridad a la incorporación de la población damnificada, y que, con el pago de salarios, le otorguen un poder de compra para atender sus propias urgencias de consumo y de “reconstrucción” privada.

ii) La segunda modalidad de estimulación de los mercados locales sería reactivar la oferta local, a través de procesos de contrataciones para las obras de reconstrucción de orden mediano y pequeño, mediante la revisión de los procedimientos y reglamentaciones de contratación y subcontratación en el ámbito local y regional y estimulando el uso de materiales locales y de servicios conexos provistos localmente. En este contexto se buscaría estimular el

empleo en la construcción sin generar una competencia con los trabajos de campo en la agricultura.

**c) Vivienda y asentamientos humanos: lineamientos para la reconstrucción**

El tema principal de la reconstrucción no es sólo proporcionar viviendas dignas con materiales permanentes y estables, sino promover el desarrollo local integral, mejorando al mismo tiempo el acceso a los servicios básicos e infraestructura comunitaria de la población. El desastre agravó una situación ya existente de considerable déficit habitacional en el país.

En torno a la construcción de vivienda se hace necesario promover una visión integral de la reconstrucción de los asentamientos humanos destruidos y afectados. Esta reconstrucción requiere tener en cuenta componentes del desarrollo económico y social sin olvidar la equidad de género de la población, así como aspectos ambientales que permitan el desarrollo sostenible del país.

La estrategia de reconstrucción se debe adelantar dentro de un marco general que incluye tanto los componentes de desarrollo local como de ordenamiento territorial a partir de las realidades que enfrentan las entidades territoriales de las zonas afectadas. Para este efecto será de vital importancia articular las estrategias nacionales con el nivel local, involucrando todos los actores institucionales gubernamentales de distinto nivel, las organizaciones nacionales e internacionales, instituciones académicas y de investigación, el sector privado, las ONG vinculadas al desarrollo de asentamientos humanos populares, las organizaciones de base y comunitarias, con especial atención a las comunidades indígenas y las organizaciones de mujeres, la Iglesia, organizaciones gremiales, etc.

Los programas integrales que se requieren para el proceso de reconstrucción tendrán que tomar en cuenta los siguientes aspectos:

i) Programas habitacionales. Es indispensable garantizar desde el inicio de la reconstrucción física la incorporación de criterios técnicos y normas antisísmicas de las soluciones, ofreciendo un mayor apoyo técnico y control a los procesos de construcción y autoconstrucción, implementando programas de capacitación *in situ* dirigidos a hombres y mujeres que participan en los procesos de reconstrucción. La reconstrucción de viviendas responderá a las condiciones socioculturales de la región, y tendrá en cuenta las necesidades específicas de género, para lo cual se considerará el apoyo a iniciativas locales y comunitarias y el mantenimiento de un planeamiento urbano adecuado.

Se sugiere dar prioridad al desarrollo de programas de autoconstrucción y rehabilitación dirigida a las familias afectadas y con el apoyo técnico de universidades, institutos de investigación, gremios profesionales de la ingeniería, arquitectura y la construcción, así como de las ONG de reconocida experiencia. De esta forma se podrá desarrollar una reconstrucción con mayores criterios técnicos para una construcción antisísmica y que al mismo tiempo permita disminuir la vulnerabilidad a desastres de tipo natural y ambiental.

1) Atención temporal a la población afectada. Uno de los componentes en donde se deberá prestar mayor atención y ofrecer la máxima prioridad por parte de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales lo constituye el proceso de reconstrucción de las viviendas afectadas, teniendo en cuenta que durante el proceso de rehabilitación y durante el primer semestre del año deberá garantizarse una solución temporal adecuada o definitiva que pueda mitigar los efectos de las primeras precipitaciones del período de lluvias.

Debido al traslape de las etapas de rehabilitación y reconstrucción y al tiempo razonable que tomará reconstruir las viviendas y así restablecer la capacidad de alojamiento formal de las familias, será necesario seguir operando por algún tiempo los alojamientos temporales y brindando en ellos condiciones mínimas de atención a las familias que allí viven. Es decir, que contemplen espacios para el trabajo doméstico, preparación de alimentos y otras actividades, con un adecuado manejo de residuos líquidos y sólidos para facilitar los trabajos realizados principalmente por las mujeres. Asimismo es necesario mantener la atención en salud para prevenir la aparición y propagación de enfermedades, epidemias y comportamientos que afecten la convivencia en las precarias condiciones de alojamiento de esta población.

2) Reconstrucción *in situ*. Programas de apoyo integral a los propietarios y propietarias de predios urbanos y rurales cuyas viviendas fueron destruidas por el sismo, las cuales cuentan con la infraestructura de servicios, y sus condiciones de riesgo han sido evaluadas como favorables, para poder levantar en ese mismo lugar una nueva edificación que reemplazará la antigua vivienda.

Se resalta la necesidad de una intervención rápida y efectiva para este aspecto por el hecho de que algunas viviendas que han quedado parcialmente dañadas o destruidas vienen siendo objeto de reparación y reconstrucción por parte de sus moradores, sin tomar medidas técnicas que garanticen la estabilidad para el futuro inmediato.

3) Relocalización de población y vivienda. Programas de reasentamiento para aquellos hogares que por las condiciones de riesgo de los sitios en los cuales estaba localizada su vivienda, o por un análisis municipal de vulnerabilidad, no pueden ser relocalizados en esos mismos predios.

ii) Mejoramiento y reparación de viviendas dañadas. Programas de reconstrucción de vivienda, de apoyo a los propietarios y propietarias de viviendas dañadas por el sismo, para lograr su rehabilitación y habitabilidad.

Vivienda nueva. Para este tipo de intervención es necesario iniciar proyectos de ejecución inmediata en terrenos disponibles y con posibilidades en el corto plazo para la expansión de los servicios públicos. El desafío está en crear mecanismos que permitan compensar a los afectados e igualmente atender el déficit de vivienda, logrando resultados urbanísticos innovadores y utilizar los programas previstos en la política de vivienda.

iii) Infraestructura urbana.

1) Reparación y reconstrucción de infraestructura social. Bajo este componente se agrupan las obras y actividades a realizar para lograr la recuperación de la

infraestructura afectada en salud, educación, hospicios y asilos de ancianos e infraestructura de recreación, cultura y deporte.

2) Reparación y reconstrucción de otra infraestructura pública. Este componente agrupa todas las actividades y obras a realizar para la recuperación de la infraestructura pública o de uso comunitario diferente a la listada en el componente anterior, tal como edificaciones públicas, equipamiento urbano (terminales de transporte, plazas de mercado, mataderos, iglesias, centros comunitarios, casas de cultura, etc.), infraestructura de servicios públicos domiciliarios (agua potable, alcantarillado, disposición final de residuos sólidos, energía eléctrica y telefonía) e infraestructura vial, principalmente por la magnitud de las inversiones requeridas y de los costos indirectos que se están generando.

iv) Gestión ambiental urbana. Este componente debería considerarse como un aspecto transversal que afecta a todos los anteriores, buscando mitigar y corregir los impactos ambientales causados por el sismo, y los efectos posteriores que podrían presentarse debido a la próxima estación lluviosa. Igualmente busca asegurar la incorporación de la dimensión ambiental en las actividades de ordenamiento, recuperación, reconstrucción de los asentamientos humanos del país, y asegurar una oferta ambiental y de recursos naturales suficiente para las acciones propias de la reconstrucción.

1) Fortalecimiento de la gestión local. El componente busca el fortalecimiento de las instituciones del nivel local en la prevención y gestión del riesgo; el levantamiento, procesamiento y sistematización de la información relevante; y la capacidad para la atención de desastres naturales. Se incluye dentro de este componente la ejecución de estudios para formulación de los planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano entre municipios que comparten ecorregiones, elementos indispensables para la asignación de usos de suelo, los cuales tienen en cuenta, a su vez, los estudios de riesgo por amenazas naturales.

2) Proyectos productivos. Este programa debería considerar componentes tales como: el desarrollo de sistemas productivos agroforestales que permitan la reactivación económica en el nivel local; barreras vivas para la protección de suelos de ladera; la gestión integral de residuos sólidos, incluyendo la disposición final de escombros.

v) Reactivación del tejido económico y social de la población afectada.

1) Reactivación del tejido social. Dentro de este componente se contempla la realización de actividades relacionadas con la atención e intervención social para que se restablezca la situación emocional de la población afectada y lograr que se organice y fortalezca para convertirse en sujeto activo de la reconstrucción y para la creación de una sociedad más democrática, participativa y equitativa.

Resulta prioritario apoyar a los gobiernos locales en la creación de centros comunales, en donde se cuente con personal encargado de prestar a las personas afectadas servicios tales como asistencia psicológica y orientación, y prestar especial énfasis a la atención a la población vulnerable, considerando como tal los niños, los discapacitados, las mujeres gestantes y lactantes, y los ancianos, de modo que su cuidado no suponga una carga adicional para las mujeres en detrimento de su generación de ingresos.

2) Reactivación económica y generación de empleo. Los programas de reconstrucción de asentamientos humanos son una oportunidad importante para la reactivación económica y la generación de empleo en el nivel local. Como se plantea más arriba, el empleo en el sector de la construcción permitirá dinamizar los procesos socioeconómicos locales y la reactivación de la economía, generando empleo y ofreciendo la oportunidad de participar en el mercado doméstico.

En la medida de lo posible, deberá propiciarse la rehabilitación de pequeñas industrias de producción de materiales de construcción, las cuales contribuirán a abastecer la demanda interna por materiales y permitirán la generación de empleo e ingresos locales.

Igualmente se deberá propiciar la rehabilitación de los espacios productivos domésticos (acarreo y manejo del agua, crianza de especies domésticas menores, producción de alimentos y ropa con fines comerciales, etc.).

#### **d) Vulnerabilidad y marco para generación de proyectos**

Los propósitos principales de los proyectos consisten en asistir a la población afectada, recuperar y mejorar los activos destruidos y dañados, restablecer los procesos sociales, turísticos, productivos y de exportación y, en general, colaborar a reactivar eficientemente el proceso de desarrollo económico y social.

El conjunto de iniciativas propuestas constituyen una ordenación de proyectos de inversión que, en la presente etapa, se han desarrollado al menos al nivel de perfil, con el fin de aportar antecedentes suficientes acerca de sus objetivos, alcances, resultados esperados, actividades y tareas a realizar, inversiones a comprometer, financiamiento esperado, y características especiales de cada iniciativa. Estos perfiles se recogen en un *addendum* a este estudio. Allí se resumen los montos por sectores. Surgen como una respuesta a las estimaciones de daños presentados y han sido elaborados por las autoridades gubernamentales —con apoyo de la misión— con el propósito de recuperar lo perdido y sentar bases de menor vulnerabilidad en el futuro.

Este listado no es exhaustivo ni marca órdenes de prioridad o preferencia. Será a partir del planteamiento oficial sobre la reconstrucción y las propuestas de estrategias y políticas que presente el país que estos proyectos cobrarán su dimensión real de factibilidad e importancia. Cabe señalar que para ello se requiere reforzar la capacidad técnica de formulación de proyectos a muy corto plazo.

Posteriormente, sobre la base de las ofertas de cooperación que se materialicen en el Grupo Consultivo, se requerirá por parte de El Salvador la profundización de dichos perfiles, lo cual conducirá a proyectos definitivos a ser sometidos para su financiamiento. La priorización de ellos dará el contenido concreto a la estrategia y los programas de rehabilitación y de reconstrucción cuya ejecución conducirá, en primer lugar, al mejoramiento de las condiciones de vida de la población afectada, a la recuperación de pérdidas físicas y económicas ocasionadas y también a la reducción de los costos indirectos; luego, a una clara mejoría de los estándares de

diseño y localización prevalecientes antes de que ocurriera el citado fenómeno; finalmente, a la disposición de obras y mecanismos de control y mitigación de las muy adversas consecuencias que se desprenderían de la ocurrencia de lluvias torrenciales e inundaciones, una vez que se inicie la estación lluviosa.