

### Las respuestas institucionales

En el contexto de un proceso de urbanización acelerado, de transformaciones socio-económicas importantes, y de una degradación medio ambiental significativa, especialmente en el Area Metropolitana de San Salvador, la creación de una institucionalidad que atienda los efectos negativos producidos por estos procesos, tales como el incremento de los riesgos ambientales, y la localización de asentamientos populares urbanos en zonas de alto peligro, pareciera ser un imperativo impostergable.

Hasta ahora, esta institucionalidad está dispersa y sin integralidad de enfoque, resultando en una inversión de recursos humanos y materiales que no resuelven ni abordan adecuadamente los problemas derivados del mal manejo del medio ambiente urbano, natural y construido. Analizar entonces, cuales son las características de la actual institucionalidad de gestión del desarrollo urbano, medio ambiental y de prevención de los desastres, es fundamental para abordar las soluciones a las problemáticas arriba señaladas, tanto en las comunidades estudiadas como en el Area Metropolitana en su conjunto.

### La gestión del desarrollo urbano

En lo que respecta al marco institucional específicamente encargado del desarrollo urbano éste presenta en la actualidad una gran precariedad, derivada de la inexistencia de un ente integrador de sus funciones y la atomización de responsabilidades sobre los distintos componentes (tierra, vivienda, infraestructura, servicios, etc.).

Realmente nunca se constituyó una instancia de este tipo, aún en el momento de mayor desarrollo del Estado como prestador directo de bienes y servicios desde los años 50.

En la segunda mitad de los años 80 se crean algunas instituciones cuya función será la planificación del desarrollo urbano: el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, y la Oficina de Planificación del Area Metropolitana de San Salvador (OPAMSS). Mientras el primero es el encargado de promover la política de regularización de tenencia de la tierra y la política de vivienda, a nivel del gobierno central, la segunda, es la responsable de la regulación de los usos del suelo urbano, en conexión con la Alcaldía de San Salvador. Las funciones de ambas entidades se sobreponen en lo referido al ordenamiento territorial y la regulación de los usos del suelo, habiendo quedado reducida ésta última a la concesión de permisos de construcción.

En el plano normativo existen el Código Municipal, la Ley de Ordenamiento Territorial del AMSS, la Ley de Transportes y los Proyectos de Ley de Aguas y de Ordenamiento Territorial nacional.

### La gestión ambiental

En el campo ambiental, aunque recientemente se han dado pasos en la dirección de constituir una institucionalidad que regule el desmedido proceso de

degradación ambiental que está ocurriendo a nivel nacional, el déficit existente, producto del colapso institucional ocurrido en los años 80 debido a los recortes indiscriminados en el gasto público, no ha logrado revertirse aún.

En los años 70, el país desarrolló una importante capacidad institucional en la esfera ambiental, resaltando el caso de la Dirección General de Recursos Naturales (DGRN). A través de esta institución, El Salvador contaba con una capacidad considerable de monitoreo e investigación en la esfera ambiental.

## El sistema de atención a los desastres

En El Salvador, la construcción de una institucionalidad nacional de atención a los desastres y riesgos ambientales, desde un enfoque de prevención y mitigación, es aún incipiente. A pesar de producirse con cierta regularidad histórica los primeros, y ser crecientes los segundos, y de tener costos económicos y sociales elevados que afectan el desarrollo del país, la conformación de instituciones que atiendan la problemática de los desastres y del medio ambiente, apenas se ha iniciado.

La relegación del tema de la prevención a un plano secundario no puede explicarse si no es referida a la sectorialización y especialización de las estructuras institucionales, generadas a partir de los distintos ciclos de modernización del Estado. Es decir, el hecho de no existir un sistema articulado para prevenir y mitigar los desastres y los riesgos ambientales es en gran medida consecuencia del tipo de institucionalidad generada por los procesos de modernización del Estado impulsados en distintos momentos durante las últimas décadas.

Si bien el proyecto de desarrollo impulsado durante los años 50 puso su énfasis en las metas de crecimiento productivo y progreso técnico, también preveía modificaciones institucionales para impulsar la industrialización sustitutiva de importaciones como eje principal del crecimiento económico. La puesta en marcha de las reformas supuso un nuevo marco jurídico-político que se cristalizó en la Constitución Política de 1950. El primer objetivo de las transformaciones fue el aparato central de gobierno, el cual fue ampliado y reformado con el fin de dotarlo de instrumentos y mecanismos que le permitieran llevar a cabo las nuevas tareas que enfrentaba.

¿Qué supuso este ciclo de modernización del Estado en la relación medio ambiente/ desarrollo? Nada o casi nada. Aunque esta modernización pretendía apoyar el nuevo modelo de desarrollo económico, la transformación de la estructura de poder y de buena parte de las estructuras institucionales no caminaron al ritmo marcado por la industrialización<sup>1</sup>. Los sectores dominantes no permitieron la creación de formas de representación y participación social y política que incluyeran a los nuevos sectores sociales surgidos en este proceso. El sistema no permitió que los beneficios del crecimiento económico se redistribuyeran más equitativamente, mientras el crecimiento industrial se tradujo en un acelerado proceso de urbanización y un surgimiento de nuevos asentamientos precarios en las ciudades que con, las altas tasas de concentración de condiciones precarias y de exclusión social en estos sectores (desempleo, bajos niveles de ingreso, insuficiencia de servicios, etc.), incrementó los riesgos ambientales en la ciudad (Lungu y Baires, 1995).

<sup>1</sup> Quizá el mejor ejemplo de este desfase lo constituye el debilitamiento de los gobiernos locales, uno de los actores claves en la implementación de acciones de prevención y mitigación de desastres.

Se señala aquí que, dentro de este ciclo modernizador del Estado, la relación medio ambiente/ desarrollo y la problemática de la prevención/mitigación de los desastres no constituyeron problemas importantes, debido fundamentalmente a la configuración de un régimen político que no concebía los desastres como obstáculos al desarrollo, y menos aún, consideraba los costos sociales de tales eventos, y por lo mismo no se estructuró un sistema nacional de prevención/mitigación de los últimos.

Señalemos rápidamente su impacto en términos del desarrollo económico a nivel nacional. Entre 1911 y 1993 se tienen registrados 24 años con grandes inundaciones, y otros tantos con fuertes sequías. Sólo en 1991, la sequía generó pérdidas de más de US\$ 37 millones en la producción de granos básicos, la reducción de 35 a 50% de la producción en las fincas cafetaleras, el racionamiento de energía eléctrica por varios meses, con pérdidas de US\$ 125 mil por día (Velis, 1991).

#### Inundación de 1922

Entre las grandes catástrofes que ha sufrido la ciudad de San Salvador, pocas quizá han habido tan inmensamente dolorosas y tan terribles como la provocada por la furia de las aguas desbordadas del Acelhuate y de El Arenal, el 13 de junio de 1922. Ha sido aquella inundación la más horrorosa de cuantas han sufrido los barrios bajos de la capital.

"Más de cien muertos, tres barrios arrasados por las aguas, cuatro millones de pérdidas, tal es el resumen doloroso de la hecatombe que ha sembrado el duelo en la República", informaba ese mismo día el diario "La Prensa".

"El Arenal y el Acelhuate, al desbordarse, arrastraron cuanto se opuso a su paso y entre sus revueltas aguas, llevaban cadáveres de mujeres, hombres y niños".

"Y la caridad abrió sus alas; damas aristocráticas hundiéndose en el fango, socorrían a las víctimas; las fuerzas del Ejército, la Guardia y la policía luchaban contra la muerte ayudados en tan ardua tarea por el pueblo, abnegado y heroico".

"Las autoridades no cesan en sus labores y el altruismo se manifiesta por colectas públicas que iniciaron el Banco Agrícola Comercial, la Colonia Alemana y los Obreros. La Asamblea vota 50,000 colones para los damnificados y el Ejército da un día de sueldo como óbolo".

(Tomado de la Edición Conmemorativa del 450 Aniversario de San Salvador, Alcaldía de San Salvador, 1996)

Según consideraciones hechas sobre los desastres, su impacto sobre el potencial de desarrollo de los países pobres no es marginal. Por el contrario, constituye uno de los factores más importantes en la reducción de las tasas de crecimiento de sus economías, o en la minimización o nulificación de los avances logrados por los mecanismos tradicionales de desarrollo. En este sentido, si consideramos el impacto global de los desastres sobre los países de Centroamérica, un estudio de la CEPAL estimó que entre 1960 y 1974 las pérdidas sufridas en Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y

Honduras significaba una reducción promedio de 2.3% en el PIB nacional anual (Lavell, 1988).

Pese a ello, los sectores dominantes que impulsaron el proyecto modernizante no tenían conciencia de que la prevención incide en la obtención de mayores niveles de crecimiento económico. Por el contrario, se encuentra ausente una conciencia de largo plazo que asegure sus inversiones. El concepto de "prevención" no se encuentra en el vocabulario oficial.

En El Salvador esta ausencia se advierte claramente con la expansión del cultivo del algodón en los años 50 y 60. Esta actividad no solo aceleró la tala de selvas costeras, sino que provocó serios daños al medio ambiente al ser utilizados, para evitar las plagas, fertilizantes químicos y pesticidas de manera indiscriminada, muchos de los cuales se encuentran prohibidos en los países industrializados. Esto se tradujo en contaminación de esteros y pastizales, reduciendo la exportación de camarón y carne (Quezada, 1989).

"Hacia finales de los setenta, en el contexto del "boom" del algodón más de 10 mil plantaciones, las cuales ocupaban 1,004,796 acres, habían sido enclavadas en los bosques tropicales de las tierras bajas del Pacífico. Para entonces, Centroamérica estaba produciendo más de un millón de balas de algodón anualmente, alcanzando el tercer lugar, detrás de Estados Unidos y Egipto, en exportaciones al mercado mundial del algodón. La oligarquía algodонера centroamericana todavía recuerda nostálgica aquellos años dorados. Pero olvida que, gracias al auge algodonerero, sólo el 2 por ciento de los bosques originales de las planicies costeras de la región subsistían a comienzos de los ochenta" (Acevedo, 1994).

Esta falta de conciencia de largo plazo en términos de prevención responde a la lógica de un proceso a nivel mundial en el cual los países industrializados, como consecuencia de sus intereses y un alto nivel de conciencia sobre los beneficios económicos y sociales en la prevención de desastres, transfieren los costos ecológicos, cada vez más controlados en el primer mundo, a los países subdesarrollados.

Este proceso global se liga también a la incapacidad y negligencia de los gobiernos de los países subdesarrollados para invertir en proyectos destinados a prevenir los inminentes desastres. En El Salvador, pese a los estragos que generó el terremoto de 1965, no se creó una oficina especializada que se ocupara de atender las emergencias. La única acción desarrollada fue la de copiar un código sísmico totalmente inadecuado a las condiciones del país (Kuroiwa, 1987)

Adicionalmente, la relación prevención/mitigación no se articula tampoco en términos de desarrollo político. Los desastres en El Salvador no son concebidos por los actores políticos en el poder o incluso de la oposición, como factores de explosión política, es decir como elementos cuestionadores de las mismas estructuras gubernamentales. Esto dificulta aún más la toma de conciencia por parte del Estado y la sociedad sobre la necesidad de prevenir los desastres. Así, en el caso del terremoto en mayo de 1965, los efectos del desastre se consideraron como originados naturalmente y sin ninguna responsabilidad estatal. El desastre era desde esta perspectiva un desastre "natural", por lo que la acción institucionalizada para prevenirlo se hacía irrelevante.

En la atención de los efectos de los desastres durante la década de los cincuenta y sesenta la acción institucional fue por consecuencia extremada-

mente débil. Las únicas organizaciones que actuaron fueron el gobierno militar y las organizaciones de socorro, en particular la Cruz Roja, sin que se implementara ningún tipo de programa de participación o se estimulara la autogestión de los grupos más vulnerables sino por el contrario, siempre se consideró cualquier iniciativa desde la sociedad civil como contraria a la estabilidad política.

La prevención en los desastres es relegada entonces a un segundo plano dentro del proceso de modernización institucional. Y aunque los procesos de diferenciación social (urbanización creciente, conformación de sectores medios, transformación productiva, desarrollo de formas de representación y participación política, etc.) generados con la modernización, presionaron sobre el sistema institucional con nuevas demandas sociales u organizativas, que requerían de una respuesta gubernamental, en El Salvador este cambio institucional no se adecuó al proceso de transformación social. La estructura de poder concentrada, centralizada, cerró los espacios de expresión y participación, generándose una profunda inestabilidad política.

En este contexto coercitivo, y partiendo de que el tema de los desastres era de un problema de la "seguridad nacional", las acciones frente a situaciones de emergencia estuvieron siempre a cargo de la Fuerza Armada, en una muestra más del grado de militarización del Estado y la sociedad alcanzado.

El problema se agravó al no existir conciencia por parte de los actores políticos. La sociedad civil no adquirió tampoco una actitud activa en torno al problema de la prevención-mitigación de los desastres, pareciendo pasar inadvertido el hecho de que en El Salvador se reportaran cifras de tres dígitos para reportar las muertes provocadas por el terremoto de 1986, frente a niveles sensiblemente menores en eventos similares ocurridos en otros países.

Las consecuencias de esta situación sobre la configuración de un sistema de prevención y mitigación de desastres en la estructura institucional fue que en su concepción predominara, como decíamos antes, la concepción de "seguridad nacional". Es hasta 1976 que se crea un incipiente sistema de emergencia nacional, con el nombre de Comité de Emergencia Nacional, estableciéndose una red y una serie de demandas institucionales a través de la canalización de recursos internos e internacionales destinados a paliar los efectos de los distintos desastres<sup>2</sup>.

Ante esta visión de "seguridad nacional" en situaciones de desastre, no sólo nos encontramos con el aumento de la vulnerabilidad social ante situaciones de riesgo, sino también ante un planteamiento que excluye a la población como un actor activo. Es decir, la militarización de la prevención y mitigación, deja fuera e impide la participación de otros sectores del Estado y de la sociedad civil.

Las décadas de los 70 y 80 no implicaron variaciones significativas en la configuración de un espacio institucional que propiciara una atmósfera de

<sup>2</sup> El contexto en el que surge la ley de creación del Comité de Emergencias Nacional (COEN), no es precisamente la existencia de un gran desastre. Los años en que surge esta ley, se caracterizan por una profunda inestabilidad política, cuando el primer intento de introducir una transformación agraria se estaba negociando y los intereses de los grandes terratenientes eran afectados. La transformación agraria no se implementó evidenciando el enorme poder que tenían los sectores dominantes sobre el aparato estatal y sobre el conjunto de los cambios en la sociedad. Por otro lado, el efecto que tuvo esto en las instituciones, fue la implementación del proyecto más excluyente socialmente, apoyado en el sector militar.

prevención-mitigación de desastres. El Salvador se ha convertido en el país ecológicamente más devastado de Centroamérica. Más del 95% de sus bosques tropicales han sido destruidos y más del 77% de la tierra sufre de severa erosión. De acuerdo a la FAO, el país se encuentra en un franco proceso de desertificación. Como consecuencia de ello, casi todas las especies de animales salvajes se han extinguido o están al borde de la extinción sin que haya esperanzas realistas de revertir tal proceso. Por otra parte, en el Área Metropolitana de San Salvador, el 13% de la población habita sobre terrenos en riesgo de derrumbarse o demasiado próximos a fuentes de contaminación (Acevedo, 1994).

**Cuadro 25**  
**Configuración del sistema de atención de emergencias: 1950 - 1986**

ORGANISMOS	FUNCIONES	RELACION CON EL COEN
COEN	Coordinador de las acciones de asistencia a la población afectada por los desastres.	-----
ORGANISMOS GUBERNAMENTALES DE INFORMACION/ ACCION	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Salud: proporcionar medios y personal técnico para emergencias.</li> <li>- Ministerio de Obras Públicas: remover escombros y proporcionar transporte para evacuación.</li> <li>- ANTEL: Restauración de servicios dañados.</li> <li>- Bomberos: Extinción de incendios y rescate de víctimas.</li> </ul>	Solo en caso de desastre.
ENTIDADES DE SERVICIO	Cruz Roja, Cruz Verde, etc., Asociación de Scout: Acciones de socorro y asistencia.	Solo en caso de desastre.

Fuente: Lungo, M. y Pohl, L. "Las acciones de prevención y mitigación de desastres en El Salvador: un sistema en construcción" en **De terremotos, derrumbes e inundados**, FUNDE-LA RED, 1996.

Eventos extraordinarios como el terremoto de octubre de 1986 mostraron los límites de este sistema de emergencia, al evidenciar la ausencia de organización institucional y la incapacidad de prevenir fenómenos reiterados como éste. La lógica de este desastre, bajo la perspectiva del paradigma vigente de prevención y mitigación, es la misma que la lógica intrínseca al régimen político salvadoreño: los desastres, al igual que la vulnerabilidad, inseguridad y fragilidad de la sociedad son percibidos como ajenos y concebidos como no prioritarios en la acción de las estructuras gubernamentales.

En la atención de la emergencia persiste la participación social como una actitud pasiva ante la centralidad de la institución en la toma de decisiones y en la planeación. De esta suerte, si bien los desastres atacan principalmente a la población más pobre, las estructuras gubernamentales y los grupos en el poder transfieren los costos sociales, económicos y ecológicos a la misma población afectada. Por el contrario, los beneficios políticos en el sentido de

"unidad nacional", protección internacional y movilización de recursos, son capitalizados por otros sectores. Veamos cual fué la respuesta del sistema frente al terremoto de octubre de 1986 específicamente.

A diferencia del terremoto de 1965, en octubre de 1986, ya existía un Comité de Emergencia Nacional (COEN), creado en septiembre de 1976, de tal manera que éste constituye el eje rector sobre el cual gira la acción de los diversos sectores involucrados. Pese a ello, este Comité persistió en concebir a los desastres como "consecuencias de fenómenos físicos o naturales", incluyendo por supuesto, las "acciones armadas o de trastornos sociales que afectaren el orden público".

Las acciones del COEN previas al terremoto de 1986 se volcaron hacia la formación de comisiones, que de manera coordinada "sepan cuál es su cometido en circunstancias de desastre...haciéndose necesarias la creación de planes de emergencia que sean conocidos con anticipación por las instituciones y clubes de servicio que estarán involucrados en la ejecución y puedan aportar sus ideas así como expresar los recursos con que cuentan" (COEN, 1985). Nada se hizo por desarrollar aspectos cruciales económicos, sociales y físicos que redujeran los riesgos, limitándose al conocimiento mutuo de estos planes.

Las insuficiencias de este enfoque se vieron con claridad en el terremoto de 1986. Con una magnitud de 7.5 grados en escala de Richter, se hizo sentir con mayor fuerza en el centro y en los barrios sur-orientales del Area Metropolitana de San Salvador (AMSS), aproximadamente en unos 35 Km<sup>2</sup>, quedando los últimos, según datos de la Cruz Roja, destruidos en un 50%. De acuerdo a cifras brindadas por el gobierno, el saldo del terremoto fue de 1,200 muertos, 10,000 heridos, 200,000 damnificados y 50 edificios que requirieron demolición inmediata. Los daños materiales inflingidos por el sismo, de acuerdo a esta misma fuente, ascendieron a US\$1,150 millones, correspondiente a edificios públicos, hospitales, escuelas, instalaciones del ejército, etc., sin tomar en cuenta los daños a la industria y el comercio, los costos de demolición de los edificios y viviendas dañadas, ni los daños en los sistemas de agua potable, energía eléctrica y comunicaciones telefónicas (CEPRODE, 1989).

La pérdida por el sismo representó aproximadamente el 23% del PIB de 1986, la destrucción del capital productivo fue superior al 10% de los bienes acumulados en el país. El 90% de la capacidad hospitalaria en la capital fue puesta fuera de servicio. Los daños en el sector educación fueron tan altos que el año escolar se dió por concluído. El sistema de alcantarillado quedó dañado en unos 50 Kms de longitud de tubería. Las redes de distribución eléctrica dentro de la ciudad sufrieron desperfectos importantes incluyendo dos sub-estaciones. Se dañaron gravemente 4 centrales telefónicas con una capacidad total de 20,000 líneas, lo mismo que la planta externa. En el sistema vial, se dañaron 36 puentes, 56 bóvedas y 6 accesos (Kuroiwa, 1987).

La magnitud de los daños provocados por el sismo evidenció claramente la insuficiencia de los sistemas de prevención y mitigación de desastres. Las causas del grave deterioro en la infraestructura y el elevado número de pérdidas humanas nos remiten a políticas inexistentes en el plano estructural que incluyan la planificación de sistemas de evacuación, la implementación de sistemas de alerta, la reglamentación estricta del uso del suelo y el control del mismo, la relocalización de la población, la zonificación y determi-

nación de áreas de riesgo, el control sanitario y nutricional permanente, la educación de la población y las decisiones respecto al uso y manejo de los recursos, etc.

Por otro lado, la casi totalidad de las acciones realizadas después del terremoto fueron de carácter asistencialista. Más aún, en su gran mayoría fueron acciones improvisadas según ocurrieron los acontecimientos, sin que existiera la coordinación, tan reiteradamente pregonada en todos los foros públicos por el COEN, ni un plan preestablecido entre los diferentes sectores, instituciones y organismos que se pusieron en movimiento. En efecto, en los primeros días después del terremoto, pese a la existencia del COEN, se nombró a un comisionado presidencial que asumió su dirección y que coordinó los esfuerzos que realizarían las diversas organizaciones civiles, militares y no gubernamentales. Se crearon además 4 comisiones de alto nivel y 9 comisiones operativas gubernamentales. Como consecuencia, a pocos días de ocurrido el sismo, renuncia el Director del COEN, y en la práctica éste se volvió inoperante.

Por efecto combinado de la falta de prevención frente a los desastres y la acción descoordinada en el momento de la asistencia, tanto la ayuda inmediata como la reconstrucción fueron manejados y subsidiados casi en su totalidad por organismos o gobiernos internacionales. Según la Oficina de Naciones Unidas para el Auxilio en Desastres (UNDRO), se estimó que el valor total de la asistencia internacional, reportada al finalizar el mes en que se produjo el terremoto, proveniente de las agencias del Sistema de Naciones Unidas, gobiernos, organismos no gubernamentales y Cruces Rojas, podría estimarse en US\$ 12.5 millones. Estos montos fueron manejados primordialmente por los ministerios, comisiones de emergencia creados ad-hoc para el terremoto y las alcaldías.

Ciertamente el interés de los gobiernos amigos fue evidente en el momento del desastre, pero el manejo de estos fondos, tal parece que resultó ser una tarea menos preocupada por el bienestar social y más centrada en la imagen del gobierno frente a la incapacidad de absorber los costos de un desastre. A los pocos días de ocurrido el sismo, el Congreso de los Estados Unidos asignó US\$ 50 millones de asistencia para la recuperación. Ya rehabilitados los servicios y restaurados algunos edificios dañados, dos años después, el gobierno norteamericano invirtió US\$ 98 millones para la reconstrucción permanente y nueva construcción de infraestructura mayor en las zonas afectadas (USAID, 1993).

Este extenso esfuerzo por reconstruir la capital salvadoreña, no correspondió en igual medida al desarrollado en la creación y potenciación de estructuras institucionales que se encargaran del manejo de los desastres. Si bien se creó por decreto legislativo el 24 de diciembre de 1986 el Comité de Reconstrucción Metropolitana (CREM), dependiente del Ministerio de Planificación (MIPLAN), que asumió prácticamente todas las funciones del COEN, las reformas continuaban sin corresponder a un plan coordinado entre los diferentes sectores para reconstruir lo dañado por el terremoto. El CREM quedó autorizado para adquirir los bienes necesarios para transferirlos a los damnificados, donar y distribuir materiales de construcción, herramientas y demás bienes, contando para ello con los recursos financieros que ponía a su disposición el Gobierno Central, por intermedio de MIPLAN. Pero el CREM en absoluto coordinó algún tipo de acción con otras instancias fuera del aparato estatal.



**Cuadro 26**  
**Actores movilizados durante el terremoto de 1986**

ORGANISMO	DEPENDENCIAS	FUNCIONES
Comisiones y Comités creado Ad-hoc para el terremoto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comisiones de Alto Nivel y comisiones operativas del Ejecutivo</li> <li>- Comité de Finanzas de Emergencia Nacional (COMFIEN), integrada por el Ministro de Hacienda y la Empresa Privada</li> <li>- Comité Empresarial de Asistencia (COEDA), que distribuye los donativos en especie</li> <li>- Comité de Reconstrucción Metropolitana (CREM), que organiza, ejecuta y dirige los programas para la reconstrucción</li> </ul>	Se nombran estas comisiones presidenciales que asumen la dirección del COEN
ONG'S internacionales	Diversas, fundamentalmente religiosas	Participación en el retiro de ayuda de las bodegas del COEDA para su distribución
ONG'S nacionales	Aglutinadas en el Consejo Coordinador de Instituciones Privadas de Promoción Humana (CIPHES)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Distribución de la ayuda donada</li> <li>- Organización de la población afectada</li> <li>- Trabajo a nivel de comunidades</li> </ul>
Entidades de servicio	Cruz Roja, Cruz Verde, Comandos de Salvamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rescate de víctimas y evacuación de heridos</li> <li>- Distribución de la ayuda donada</li> </ul>
Iglesia	-	- Prestar lugares temporales de refugio

Fuente: Lungo, M. y Pohl, L. "Las acciones de prevención y mitigación de desastres en El Salvador: un sistema en construcción" en *De terremotos, derrumbes e inundados*, FUNDE-LA RED, 1996.

El análisis del accionar institucional de cara al terremoto de 1986 muestra claramente varias cuestiones: una, que el aparato de atención a los desastres tiene un carácter altamente centralizado y excluyente de la participación social; dos, esta institucionalidad existente responde únicamente a la lógica de la emergencia y no de la prevención y mitigación; y tres, las instituciones relacionadas con el desarrollo urbano del AMSS aún no han integrado plenamente las dimensiones medio ambiental y de prevención de desastres a su tra-

bajo, a pesar de tener una relación directa e indirecta con la ocurrencia de los mismos.

Por otra parte, sobre la base de la reconstrucción posterior al terremoto, las municipalidades del AMSS realizaron las primeras acciones encaminadas a resolver la problemática de organizar y racionalizar la administración de los recursos del desarrollo urbano. Para ello se creó el Consejo de Alcaldes del AMSS (COAMSS) en julio de 1987, el cual a su vez, el 17 de enero de 1990, creó la oficina técnica denominada OPAMSS.

Dicha oficina elaboró un esquema director para el AMSS con su respectivo reglamento de parcelación y construcción, buscando un accionar más ordenado en la afectación del suelo urbano y urbanizable, así como una mayor agilización de los trámites del proyecto. Sin embargo, y a pesar de que el gobierno invirtió gran cantidad de recursos en el proceso de reconstrucción, no fortaleció estas iniciativas generadas por controlar el desarrollo urbano. Si bien la OPAMSS se encuentra legalmente constituida, existe una inseguridad jurídica en su marco institucional, sobre todo en lo relativo a la aplicación de normas de urbanización y construcción e inseguridad en la aplicación de normas tendientes a conservar y proteger el medio ambiente<sup>3</sup>.

La toma de decisión continúa en manos del Gobierno Central, aisladas e independientes del accionar municipal, y lo que es más grave, el trabajo de la OPAMSS no ha incorporado la dimensión de los riesgos y la vulnerabilidad, ni mucho menos ha considerado aspectos de prevención y mitigación de desastres.

Algunos avances, sin embargo, se han desarrollado en el área específica de urbanismo y construcción. A partir de 1989 se han emitido una serie de modificaciones a la legislación relativa a estos temas, posiblemente originada por el sismo de 1986. Entre los aspectos más importantes de esta legislación, se encuentra el decreto del 12 de diciembre de 1989 que dió origen al Reglamento de Emergencia de Diseño Sísmico, en donde se establecen los requisitos mínimos que rigen el diseño sísmico, de las construcciones nuevas, así como las reparaciones de aquellas que hayan sido dañadas por un sismo. Actualmente se trabaja en la elaboración de un Código Sísmico definitivo, pero que, según los Ingenieros que trabajan en él, no se tiene ninguna relación con el COEN para llevarlo a cabo.

Posteriormente, el 13 de febrero de 1991 se hicieron las reformas pertinentes a la Ley de Urbanismo y Construcción, que no había sido modificada desde 1951. Dentro de las reformas más importantes se encuentra la asignación del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) como el encargado de formular y dirigir la política nacional de vivienda y desarrollo urbano; elaborar planes regionales y nacionales; y controlar las disposiciones a que deben sujetarse las urbanizaciones, parcelaciones y construcciones en todo el territorio nacional. Dentro de estas disposiciones se encuentran la exigencia por parte del VMVDU del cumplimiento de una serie de requisitos relacionados con levantamientos topográficos, planos, servicios básicos, jardines, escuelas, etc. en el diseño de las construcciones. Aún así, no se menciona nada sobre requisitos mínimos de seguridad para los

<sup>3</sup> A finales de 1993 se aprobó a "Ley de Ordenamiento Territorial del área Metropolitana de San Salvador", la cual nuevamente privilegia la coordinación interinstitucional. Separadamente se están discutiendo, durante 1994, la "Ley sobre el Medio Ambiente" y un "Plan Nacional de Emergencia".

habitantes de los proyectos habitacionales y nuevamente los riesgos y las vulnerabilidades están casi completamente ausentes<sup>4</sup>.

El proceso actual de reformas del Estado, a través de la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales está gestando de manera incipiente aún, posibilidades de cambio en el abordaje de esta problemática. Dentro de las reformas a la ley de urbanismo, las alcaldías se encargarán de la elaboración, aprobación y ejecución de los planes regionales enmarcados dentro de los planes nacionales elaborados por el Viceministerio.

El 6 de Diciembre de 1991 se decretó el reglamento de la Ley de Urbanismo y Construcción el cual establece entre otros lo pertinente sobre la supervisión de la calidad de los materiales y mano de obra, con el fin de garantizar la seguridad de las edificaciones, estableciendo sanciones e infracciones. La supervisión se llevaría a cabo por las alcaldías, en colaboración con el Viceministerio. En este reglamento, se obliga también a los constructores a proteger con un muro o talud los cortes o rellenos mayores de un metro entre ellos, para brindar mayor seguridad a los habitantes.

Desafortunadamente, estos mecanismos tienen poca aceptación en la práctica por parte de estos constructores y de aquellos que deciden en lo que respecta al desarrollo urbano y ninguna relación con el Sistema de Emergencia Nacional.

Los Acuerdos de Paz en El Salvador, firmados en enero de 1992 entre el Gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) aceleran el actual ciclo de modernización del Estado, iniciado en 1989. Estos Acuerdos suponen también nuevas coaliciones de poder, con actores con renovadas cualidades económicas, sociales y políticas, más abiertas a la pluralidad y a la concertación. Aunque el proceso no se consolida aún, vivimos en un período de transición en el cual, de manera gradual, se modifican las estructuras gubernamentales y se promueve la participación de la sociedad civil. Lo que parece estar en juego en estos momentos de modernización del Estado, es la necesidad de impulsar un modelo de desarrollo socialmente sostenible.

Tenemos pues, en el plano político un marco que reivindica la pluralidad y la concertación, adscrito a un proyecto económico neoliberal, descentralizador, privatizador, pero excluyente. Evidentemente, el fortalecimiento municipal es aún deficiente, y la descentralización continúa siendo más bien un proceso de desconcentración de funciones mas que una real descentralización con asignación de cuotas de poder (Lungo, 1993); sin embargo, existen ya bases para construir una renovada relación entre el Estado y la sociedad.

¿Qué ha supuesto esta modernización para el incompleto y débil sistema de prevención y mitigación de desastres?

<sup>4</sup> Esta ausencia en la acción gubernamental ha dado origen a la elaboración de propuestas desde la sociedad civil, como el anteproyecto de ley sobre la reubicación de asentamientos humanos ubicados en zonas de alto riesgo, elaborado por el Centro de Estudios para la Aplicación del Derecho (CESPAD) y el Comité de Comunidades Marginales (CCM).

**Cuadro 27**  
**Riesgos ambientales en el AMSS: actores y actuaciones**

ACTORES	ACTUACIONES	RELACION A RIESGOS
<b>GUBERNAMENTALES</b> OPAMSS	- Apoyo técnico a los alcaldes - Proporciona los permisos de nuevas construcciones	- Directa - Elaboración plan director AMSS
Gobiernos locales	- Limpieza de calles - Recolección de basura - Protección recursos naturales	- Directa - Directa - Indirecta - Directa
Instituciones autónomas de servicios	- Proveer servicios	- Directa
Vice-ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano	- Desarrollo urbano y vivienda a nivel nacional	- Directa
Secretaría del Medio Ambiente, SEMA	- Control y desarrollo ambiental	- Directa
Comisión Nacional de Emergencia	- Atención a emergencias - Impulso de sistemas de prevención	- Directa
<b>NO GUBERNAMENTALES</b> Empresa privada	- Ejecución de proyectos	- Directa
Autoconstructores	- Construcción de viviendas	- Indirecta
Gremios de profesionales	- Asesoría técnica	- Indirecta
Organizaciones comunales	- Gestión y ejecución de proyectos de desarrollo	- Indirecta
Agencias internacionales	- Apoyo a proyectos de desarrollo	

Fuente: Lungo, M. y Pohl, L. "Las acciones de prevención y mitigación de desastres en El Salvador: un sistema en construcción" en De terremotos, derrumbes e inundados, FUNDE-LA RED, 1996

Para el conjunto de actores involucrados en esta problemática la nueva coyuntura ha supuesto poco en términos de acción y algún avance en la concepción del problema. Algunos espacios se han abierto en los últimos años:

"Se ha logrado, con un trabajo arduo por parte de algunos organismos interesados, que ciertas instancias gubernamentales, fundamentalmente Ministerios, asignen recursos para el área de desastres .. se ha logrado ubicar el problema de los desastres naturales dentro de un contexto social e incluso se ha llegado a revisar la ley que dió origen al COEN, que no había sido vista desde 1976"<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Entrevista a Julio Osegueda, Técnico de la Cooperación Italiana. San Salvador, 5 de noviembre de 1993

Más aún se señala que,

"entre el sector gubernamental, empresa privada y ONG's se está hablando un mismo lenguaje. Existe actualmente un conocimiento mayor entre medio ambiente- desastres y desarrollo, debido a que se tiene mucho financiamiento para el tema medio ambiente y las exigencias son mayores"<sup>6</sup>.

De cualquier manera, pese a que se tenga el mismo lenguaje, el despliegue institucional para prevenir y atacar las catástrofes, se encuentra descoordinado, atomizado y cuenta con pocos recursos para su accionar. Los programas implementados se insertan en áreas sectoriales de desarrollo (medio ambiente, política urbana, etc.) con una débil coordinación o en algunos casos inexistente.

Un ejemplo ilustrativo de tal situación lo constituye la Unidad Técnica de Preparativos para casos de Desastre del Ministerio de Salud. El conjunto de responsabilidades de esta unidad es tan extenso que va desde la investigación a nivel de comunidades sobre la conducta de las personas frente a los desastres, hasta la elaboración de materiales de promoción sobre las medidas de prevención. Es además, el ente coordinador del Comité Técnico Interinstitucional para Desastres (COTIDE). Esta coordinación se basa más en la voluntad de la persona encargada que en una designación institucional.

Sin embargo, esta Unidad cuenta solamente con una persona, pues la Directora es a su vez la encargada de otra Unidad dentro del Ministerio de Salud, que no tiene relación con los desastres. Todo el material que utiliza ha sido donado por la Cooperación Italiana y OPS. Los recursos asignados por el Ministerio se restringen únicamente al pago de salarios:

"La Unidad se creó en 1991 en coordinación con la escuela de capacitación sanitaria. Actualmente cuentan únicamente con un técnico a tiempo completo y una secretaria. La Directora de la Unidad es a su vez Jefe de la Dirección de Técnicos Normativos. Se les ha dado una oficina, algún espacio institucional, pero no está oficializado dentro de la estructura normativa del Ministerio. Tendrían que hacerse algunos cambios en el reglamento interno del Ministerio para poder realizar el trabajo programado. En realidad existen muchas cosas que no se pueden hacer"<sup>7</sup>.

¿Es compatible este tipo estructura limitada y descoordinada con el desarrollo futuro del país? Evidentemente que no, y debería de aprovecharse el actual ciclo modernizador del Estado para construir un verdadero sistema nacional de prevención y mitigación. En nuestra opinión la situación en el campo de los desastres no camina al mismo ritmo que los cambios impulsados en otras estructuras del gobierno y de la sociedad. En la realidad,

"No existe aún una organización rectora en el tema de los desastres; el COEN continúa siendo una organización política que obstaculiza el trabajo realizado por otros organismos y corresponde a la desfasada concepción vigente frente a esta problemática"<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Entrevista a Lidia Castillo, Directora del Centro de Protección contra Desastres (CEPRODE), San Salvador, 25 de enero de 1994.

<sup>7</sup> Entrevista a la Lic. Gloria de Calles, Técnico de la Unidad Técnica de Preparativos Para Casos de Desastres del Ministerio de Salud, San Salvador, 15 de diciembre de 1993.

<sup>8</sup> Entrevista a Lidia Castillo CEPRODE 1994.

El problema no sólo lo constituye la politización de esta organización rectora, sino también, y fundamentalmente, el hecho de que el COEN no constituye un espacio de decisión por parte de los distintos actores participantes en el campo de los desastres, por lo que no se puede convertir en un organismo rector para el momento de la asistencia, menos aún para implementar políticas de carácter preventivo. Algunas instituciones asistencialistas como la Cruz Roja, parecen darse cuenta de esta situación, al menos de la necesidad de no atender únicamente los efectos de los desastres.”

Cambiar la actual actitud no sólo de la institución sino de la totalidad de organismos estatales y privados en torno a la temática de desastres exigirá orientarlas para que pasen de la rutina del auxilio posterior al desastre a una verdadera planificación anterior a ellas”<sup>9</sup>.

La revisión hecha de las respuestas institucionales ante los desastres muestra que, además de las profundas limitaciones descritas, se está muy lejos de una prevención integral de los riesgos ambientales urbanos, así como, a pesar de los planes de desarrollo urbano actualmente en elaboración para el Area Metropolitana de San Salvador y las cinco principales ciudades secundarias del país, de un abordaje también integral de la problemática del hábitat popular urbano.

En esta situación la relación entre este último y los riesgos ambientales urbanos no aparece con claridad en el actual proceso de reforma del Estado, por lo que es de esperar, lamentablemente, las acciones de prevención aún sean precarias y limitadas, estarán por un tiempo aún en manos de los propios habitantes de los asentamientos populares urbanos, tal como lo muestra el último capítulo de este libro.

<sup>9</sup> Entrevista al Director de la Cruz Roja, 1994