

Integrando la gestión del riesgo, planificación urbana y vivienda social: lecciones de El Salvador ▶ 1

Integrating risk reduction, urban planning and housing: lessons from El Salvador

Christine Wamsler ▶ 2

Fecha recepción: 14/11/06

Fecha aceptación: 30/01/07

Más atención se está dando a la necesidad de integrar la gestión del riesgo en el trabajo de desarrollo para poder reducir así la vulnerabilidad de los pobres que viven en áreas urbanas. Usando El Salvador como estudio de caso, este artículo analiza el proceso de integración en dos sectores de desarrollo: planificación urbana y vivienda social. El objetivo es identificar de qué manera se puede superar la separación existente entre gestión del riesgo, planificación urbana y vivienda social. A partir del Huracán Mitch, y después de los terremotos del 2001, las organizaciones de vivienda social en El Salvador empezaron a abordar las causas subyacentes de la vulnerabilidad urbana. A pesar de experiencias positivas en la implementación de proyectos más integrales, la creación de marcos operativos, organizacionales, institucionales y legales adecuados aún se encuentran en etapa inicial. Lamentablemente, los fondos disponibles para la gestión del riesgo post-desastre llegaron a su fin, sin una asignación de recursos para la consolidación del proceso iniciado. El artículo propone un modelo para integrar la gestión del riesgo en la planificación urbana y en la vivienda social, de manera que dicho proceso sea más inclusivo y sostenible dentro del contexto de desarrollo.

Palabras clave: Desastre, Gestión del riesgo, Planificación Urbana, Vivienda Social, El Salvador.

Increasingly, attention has been given to the need to mainstream risk reduction in development work in order to reduce the vulnerability of the urban poor. Using El Salvador as a case study, the paper analyses the mainstreaming process in the developmental disciplines of urban planning and housing. The aim is to identify how the existing separation between risk reduction, urban.

Since Hurricane Mitch in 1998, and especially after the 2001 earthquakes, social housing organisations have initiated a shift to include risk reduction in their fields of action. However, whilst positive experience has been gained through the implementation of more integral projects, the creation of adequate operational, organisational, institutional and legal frameworks is still in its initial stage. Unfortunately, funding for post-disaster risk reduction has come to an end without the allocation of resources for following up and consolidating the initial process. Based on the findings, an integral model is proposed which shows how mainstreaming risk reduction in urban planning and housing could be dealt with in such a way that it becomes more integrated, inclusive and sustainable within a developmental context.

Key words: Disaster, Risk Reduction, Urban Planning, Housing, El Salvador

1 ◀ Este artículo fue publicado en inglés en la revista "Open House Internacional", edición especial sobre "Managing Urban Disasters", y cuenta con la autorización de esa editorial para publicarlo en la Revista INVI. Las razones de esta 2ª publicación es que la anterior fue en inglés y su difusión se realiza en países de ese idioma; pero como el artículo se refiere a un estudio sobre un país centroamericano, se pensó en la conveniencia y necesidad de hacerlo en castellano y de alcance a toda la región; y la mejor edición para este propósito, es la Revista INVI. El artículo se ha perfeccionado levemente sin cambiar su contenido original.

2 ◀ Arquitecta y Urbanista, Master en Ayuda Humanitaria Internacional. Investigadora en el Instituto de "Housing Development & Management" (HDM), Universidad de Lund, Suecia, y consultora para diferentes organizaciones internacionales de desarrollo. E-mail: christine.wamsler@hdm.lth.se; wamsler_christine@yahoo.de Architect and Urban Planner with a Master in International Humanitarian Assistance. Researcher at the department of "Housing Development & Management" (HDM), Lund University, Sweden, and consultant for different international development organisations. E-mail: christine.wamsler@hdm.lth.se or wamsler_christine@yahoo.de

1. INTRODUCCIÓN

América Central es una de las regiones más propensas a desastres a nivel mundial ▶ 3, siendo El Salvador el país con más densidad poblacional. Durante los últimos tres siglos, el área metropolitana de San Salvador ha sufrido serios daños 14 veces ▶ 4. En el año 2001, se registraron dos terremotos, afectando casi un 20 por ciento de las viviendas a nivel nacional y resultando en más de 1.100 víctimas mortales ▶ 5.

En 1998, el Huracán Mitch asoló el país, dejando a más de 30.000 personas sin hogares. Durante ese mismo año hubo una severa sequía que destruyó el 80 por ciento de las cosechas del país produciendo hambruna. A principios de octubre del 2005 -durante un lapso de únicamente una semana- El Salvador sufrió el embate del Huracán Stan, con inundaciones y deslizamientos; un terremoto; y la erupción del volcán Ilimatepec ▶ 6.

El relativamente alto nivel de riesgos por desastres marcó sus inicios en el año 1526, con la fundación histórica de la ciudad de San Salvador sobre una zona sísmica. El nivel del riesgo por desastre del país no puede atribuirse únicamente a sus características geográficas, su ubicación, y la frecuencia e intensidad de desastres naturales recurrentes. Éste también tiene sus raíces en una larga historia de marginalización política y socio-económica de la mayoría de los salvadoreños con un control de la élite de las tierras urbanas y rurales ▶ 7. Severas desigualdades sociales, el pobre

crecimiento económico y dictaduras represivas durante la década de los 70, conllevaron a una guerra civil que tuvo como resultado aproximadamente 75.000 víctimas mortales. Desde esa fecha al presente, se ha realizado una acelerada y descontrolada urbanización, aunada al inadecuado manejo de los recursos naturales, incrementando el riesgo y ocurrencia de los deslizamientos de tierra, inundaciones y sequías ▶ 8.

La combinación de crisis políticas y económicas, vulnerabilidades inducidas por el hombre, y amenazas naturales, ha incrementado los niveles de riesgos por desastres del país resultando en un desplazamiento interno de cientos de miles de salvadoreños. Las manifestaciones de esta situación pueden encontrarse en el déficit nacional de más de medio millón de viviendas ▶ 9, y en el hecho de que para el año 2001, más de 1,3 millones de personas estaban viviendo en barrios marginales ▶ 10.

Gestión del riesgo en la planificación urbana y vivienda social

En años recientes se le ha dado más atención al establecimiento de la gestión del riesgo en el trabajo de desarrollo para poder reducir las vulnerabilidades de las comunidades pobres ▶ 11. La Declaración del Milenio apunta hacia esa necesidad, al dirigir una mejoría significativa en la calidad de vida de los habitantes de los barrios marginales (Objetivo de Desarrollo del Milenio 7, meta 11); y el "Marco de Acción de Hyogo del 2005 al 2015", el cual solicita urgentemente a los gobiernos que aborden el tema de riesgos por desastres den-

3 ◀ Ej. Lavell, 1994, p. 49.

4 ◀ Bommer, 1996, p. 2.

5 ◀ UNDP/FUSAI, 2003, p. 22.

6 ◀ Ver por ejemplo, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4322442.stm>, accesado el 8 octubre 2005, y <http://www.iht.com/articles/2005/10/08/americaweb.flood.php>, accesado el 9 de octubre 2005.

7 ◀ Wisner, 2002, p. 8.

8 ◀ Ver por ejemplo, http://socsci.colorado.edu/~paris/PARIS_centamerica_Aug2002.pdf o http://www.mongabay.com/reference/country_studies/el-salvador/all.html, accesado el 10 de junio del 2005.

9 ◀ UNDP/FUSAI, 2003, p. 22.

10 ◀ Naciones Unidas, 2005.

11 ◀ Ej. PNUD, 2004; UNISDR, 2004. Ver también Wamsler (2004; 2005).

tro de sus sectores de planificación y programas de desarrollo (Sección 4, párrafo 19) ▶ 12. No obstante, se han realizado pocas investigaciones con respecto a cómo se puede integrar la gestión del riesgo dentro de *los sectores de desarrollo de la planificación urbana y de la vivienda social*.

El objetivo de este documento es analizar el proceso de integración (o divergencia) en El Salvador, especialmente desde el Huracán Mitch, con la meta de: a) identificar de qué manera se puede reducir la separación existente entre gestión del riesgo, planificación urbana y vivienda social; y b) identificar cómo se puede alcanzar su integración. Las lecciones aprendidas e información obtenida de este análisis apoyarán la identificación de caminos de cómo sostener y promover tal integración dentro de un contexto de desarrollo.

Metodología y contenidos

La investigación se realizó entre agosto del 2004 y abril del 2005, incluyendo un estudio de campo en El Salvador. Se analizaron 11 organizaciones de vivienda social, 3 organizaciones de emergencia y 19 organizaciones de desarrollo ▶ 13. En el pie de página se pueden encontrar sus nombres y siglas ▶ 14. Se entrevistaron 50 gerentes de proyectos y se revisó literatura técnica, documentos de proyectos y políticas relacionadas. Además, se identificaron y visitaron ocho proyectos claves en los cuales se realizaron entrevistas adicionales (individuales y grupales) con aproximadamente 40 beneficiarios y personal operativo de proyectos ▶ 15. En febrero del 2006, los resultados de la investigación se discutieron

en El Salvador en el taller "Vinculación de la Gestión del Riesgo a Procesos de Desarrollo Territorial y Programas de Vivienda de Interés Social", organizado por FUSAI ▶ 16. Las organizaciones presentes confirmaron la propiedad de dichos resultados.

El análisis del proceso de integración se abordó a través de la filtración de los desarrollos y patrones de cambio dentro de cuatro niveles/esferas identificadas (presentadas en las secciones 2 a la 5 del presente documento): proyectos implementados; instrumentos operativos; estructuras organizacionales e institucionales; así como la legislación nacional y municipal. En la sección 6 se discutirán las fuerzas motrices, las fortalezas y debilidades de tal proceso, así como la identificación del potencial para la integración de la gestión del riesgo en la planificación urbana y la vivienda social. Finalmente, se propone un modelo para tal integración.

2. PROYECTOS IMPLEMENTADOS

A partir del Huracán Mitch, y especialmente después de los terremotos del 2001, casi todas las organizaciones que fueron analizadas han reconsiderado el contenido de sus proyectos ajustándolos parcialmente, y abriendo de esta manera sus límites sectoriales ▶ 17. Mientras que los ajustes ciertamente han variado entre las diferentes organizaciones, se han podido identificar patrones de cambio específicos para las organizaciones de vivienda social, de emergencia y de desarrollo, respectivamente.

12 ◀ Marco de Acción de Hyogo 2005-2015, ver <http://www.unisdr.org/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>; Declaración del Milenio y Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) 7, meta 11, ver <http://www.undp.org/fssd/sustdevmdg.htm>

13 ◀ La categorización de los tres tipos de organizaciones está basada en los productos y servicios que ofrecen, así como en sus principales objetivos (es decir, construcción de vivienda social, desarrollo en general y asistencia de emergencia). Aunque las organizaciones de vivienda social también podrían verse como organizaciones de desarrollo, para efectos de este documento han sido clasificadas por separado. Las organizaciones de emergencia también se conocen como organizaciones de asistencia humanitaria u organizaciones de socorro. El término "organizaciones de asistencia" se usa como un término genérico para estos tipos de organizaciones.

14 ◀ Las organizaciones de financiamiento e implementación que se entrevistaron, fueron (en orden alfabético) AMUVASAN (oficina de planificación de la Asociación de Municipios del Valle de San Andrés), BID (Banco Interamericano de Desarrollo), CARE, CEPRODE (Centro de Protección para Desastres), CHF (Cooperative Housing Foundation International), COEN (Comité de Emergencia Nacional), COMURES (Cooperación de

▶ ▶

Proyectos de organizaciones de vivienda social

Después del Mitch, la mayoría de las organizaciones de vivienda social se involucraron únicamente en actividades de recuperación de corto plazo, volviendo nuevamente a su trabajo normal una vez concluida la fase de emergencia. Sin embargo, después de los terremotos del 2001 se inició un profundo cambio dentro de los proyectos implementados. A continuación se detallan los patrones de cambio que se identificaron:

- a. *Mejoras en aspectos constructivos y estructurales en proyectos existentes.*
- b. *Inclusión de desarrollo de capacidades institucionales para la gestión del riesgo en proyectos existentes.*
- c. *Inclusión de desarrollo socio-económico para la gestión del riesgo en proyectos existentes.*
- d. *Implementación de proyectos de planificación territorial.*
- e. *Creación de proyectos piloto en gestión del riesgo.*

Con el objetivo de reducir vulnerabilidades físicas existentes, la mayoría de las organizaciones de vivienda social re-evaluaron y cambiaron el tipo de construcción y diseño utilizados para las viviendas construidas en el marco de sus proyectos, y comenzaron a dar más importancia a su entorno (por ejemplo, servicios básicos e infraestructura). Debido a que muchas de las municipalidades que fueron afectadas no estaban preparadas para recibir y usar de manera eficiente la asistencia financiera obtenida para viviendas, se incluyó además el

desarrollo de capacidades institucionales como un nuevo componente en los proyectos. Varias de las organizaciones de vivienda social, tales como CHF, FUNDASAL, y FUSAI también comenzaron a combinar actividades de generación de empleo dentro de sus proyectos de vivienda social, para poder reducir las vulnerabilidades socio-económicas de las comunidades afectadas: Los microcréditos fueron parcialmente ofrecidos, no sólo para viviendas sociales sino también para microempresas; y las actividades educativas ya no estaban enfocadas exclusivamente en el proceso de construcción. Además, debido a la demanda de las municipalidades, por primera vez las instituciones académicas se involucraron en el diseño y la implementación de proyectos de planificación territorial ▶ 18.

CHF y FUSAI diseñaron e implementaron proyectos en gestión del riesgo. Estos no estaban vinculados con sus proyectos de vivienda; se enfocaban en el establecimiento de comités de emergencia, desarrollo de capacidades para la gestión del riesgo, en la elaboración de mapas de riesgos locales, así como en la implementación de trabajos menores de mitigación.

Después de la fase de emergencia, algunas de las organizaciones de vivienda social, como por ejemplo FUNDASAL, iniciaron un proceso de *incorporación* de la gestión del riesgo dentro de sus proyectos generales de vivienda (pre-desastre). Para tal propósito, se amplió la definición de riesgo, incluyendo temas como violencia e inseguridad urbana, accidentes de tránsito, contaminación ambiental, abuso de drogas y el VIH/SIDA. FUSAI

Municipalidades de El Salvador), Cruz Roja, FISDL (Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local), Fundación Hábitat, Fundación Techo para un Hermano, FUNDASAL (Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima), FUNDE (La Fundación Nacional para el Desarrollo), FUSAI (Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral), GTZ (Asociación Alemana para la Cooperación Técnica), HPH (Hábitat para la Humanidad), MARN (Ministerio de Medio Ambiente y de Recursos Naturales), OFDA (Oficina de los EE.UU. para Asistencia en Desastres en el Extranjero), OPAMSS (Oficina de Planeación del Área Metropolitana de San Salvador), OPS/OMS (Organización Panamericana para la Salud, oficina regional de la Organización Mundial para la Salud), PRISMA (Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente), RTI (Research Triangle Institute), SNET (Servicio Nacional de Estudios Territoriales), las municipalidades de Sacacoyo, Talnique, Santa Tecla, y San Salvador, UCA (Universidad José Simeón Cañas; Departamento de Ingeniería y Departamento de Arquitectura), PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), VMVDU (Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano), Geólogos del Mundo y Visión Mundial. Éstas son organizaciones clave en las áreas de enfoque de la investigación (es decir, gestión del riesgo, planificación urbana y vivienda social), que fueron seleccionadas a través de un muestreo de tipo intencional y "bola de nieve".

inició el proceso de *incorporación* de la gestión del riesgo y vivienda social, creando un proyecto piloto basado en un marco estratégico para la planificación integral (incluyendo la gestión del riesgo).

Proyectos de organizaciones de emergencia

Después del Huracán Mitch, la mayoría de las organizaciones de emergencia iniciaron un cambio gradual en sus proyectos. Los patrones de cambio que fueron identificados son:

- a. *Creación de proyectos piloto en gestión del riesgo (enfoque: preparación de desastres).*
- b. *Inclusión de planificación territorial en proyectos existentes.*
- c. *Implementación de proyectos de viviendas permanentes.*

Una mayor conciencia de que no era sostenible trabajar únicamente en la emergencia/recuperación a corto plazo conllevó al desarrollo de proyectos especializados en gestión del riesgo. Entre las actividades de los proyectos, se incluyó el establecimiento de comités de emergencia y sistemas de alerta temprana, la elaboración de mapas locales de riesgo, planes de emergencia y de mitigación, etc. Los planes de mitigación incluyeron mapas territoriales y la identificación y priorización de trabajos esenciales de infraestructura.

Después de los terremotos del 2001, las organizaciones de emergencia comenzaron a trabajar hacia la implementación de viviendas permanentes para poder reducir y abordar la

vulnerabilidad física tanto durante como después de los desastres, mientras que a los proyectos de viviendas temporales se les dio menos apoyo financiero. Aun después de la fase de emergencia, la Cruz Roja continuó trabajando en el área de viviendas permanentes, iniciando un proyecto piloto de viviendas en Morazán para promover el uso de materiales tradicionales mejorados para viviendas de auto-ayuda y proyectos de mejoramiento de barrios.

Proyectos de organizaciones de desarrollo

Las organizaciones de desarrollo re-orientaron sus proyectos al existir una mayor conciencia con respecto a que la gestión del riesgo no sólo debía ser incluida en el período posterior a los desastres. Los patrones de cambio que fueron identificados son:

- a. *Creación de proyectos piloto en gestión del riesgo.*
- b. *Inclusión de planificación territorial en proyectos existentes.*
- c. *Creación de proyectos especializados en geo-referencias.*
- d. *Implementación de proyectos de vivienda social para la gestión del riesgo.*

Se implementaron proyectos piloto para la gestión del riesgo. Con una mayor experiencia en la elaboración de mapas de amenazas, junto a una mayor conciencia con respecto a su uso para un análisis de riesgo más amplio, Visión Mundial, por ejemplo, comenzó a implementar proyectos de geo-referencia con la idea de combinar mapas de amenazas con otros relacionados con seguridad

15 ◀ El término "proyecto" ha sido utilizado para todo tipo de iniciativas y programas realizadas por las organizaciones analizadas. Cuatro de los proyectos visitados fueron implementados por organizaciones de vivienda social (FUSAI y FUNDASAL); tres proyectos fueron implementados por organizaciones de desarrollo (CEPRODE), y uno por la organización de emergencia Cruz Roja. Estos proyectos fueron seleccionados por la riqueza de su información (es decir, existencia de un cierto nivel de integración de gestión del riesgo, planificación urbana y vivienda social). A la vez, la existencia de estos tipos de proyectos integrados fue uno de los criterios para seleccionar a El Salvador como el área de estudio.

16 ◀ Ver <http://www.hdm.lth.se/PROMESHA/>

17 ◀ El término "disciplina" se ha utilizado para describir agencias/sectores específicos de conocimiento (es decir, gestión del riesgo, planificación urbana y vivienda) que encuentran su expresión en diferentes campos de acción.

18 ◀ Por ejemplo, el departamento de ingeniería y el departamento de arquitectura de la Universidad José Simeón Cañas ejecutaron proyectos de planificación para el uso de la tierra en Nejapa y Jiboa.

alimenticia, saneamiento, infraestructura y criminalidad perpetrada por adolescentes.

El interés de las organizaciones internacionales (OI) y municipalidades con respecto a la planificación territorial aumentó significativamente: Durante la década de los 90, las organizaciones de desarrollo comenzaron a apoyar a las municipalidades en la elaboración de planes participativos de desarrollo territorial. Con los recientes desastres, se incluyó la integración de planificación urbana como continuación y mejora del trabajo en curso de las organizaciones involucradas en la gestión del riesgo (por ejemplo, el establecimiento de planes territoriales, grupos locales de toma de decisiones en la planificación urbana participativa, promulgaciones municipales sobre el uso y registro de la tierra y diseño sobre el acceso y rutas de emergencia) ▶ 19.

Después de los terremotos del 2001, muchas organizaciones de desarrollo incrementaron y se focalizaron más en el área de vivienda social, debido a la gran necesidad de reducir la vulnerabilidad física. Sin embargo, sólo unas cuantas organizaciones integraron sucesivamente y de forma completa el concepto de gestión del riesgo. REVIVES, un proyecto de la GTZ, combinó la reconstrucción post-desastre con el establecimiento de comités locales para la gestión del riesgo. La OPS/OMS desarrolló un nuevo prototipo de vivienda integral para la reconstrucción que se conoció como VIVISAL ▶ 20. CEPRODE es un caso muy interesante; la organización comenzó a incluir viviendas sociales dentro de sus proyectos en gestión del riesgo, por lo tanto usando la construcción de casas -la cual fue organizada a través

del establecimiento de comités de emergencia- para continuar promoviendo aún más la gestión del riesgo (por ejemplo, a través de la ayuda mutua).

3. INSTRUMENTOS OPERATIVOS

Paralelo con los cambios en el contenido de los proyectos, las organizaciones adoptaron en parte instrumentos operativos para la correcta implementación de los nuevos y ampliados proyectos.

Planteamientos de trabajo

Con respecto a los planteamientos metodológicos y organizacionales de trabajo, se identificaron tres patrones de cambio:

- a. *Aumento en el trabajo a nivel municipal.*
- b. *Mayor enfoque en la participación.*
- c. *Cambios en las disposiciones de financiamiento para viviendas (subsidios).*

Durante la década de los 90, las organizaciones de desarrollo comenzaron a trabajar a nivel municipal. Esto fue el resultado de la adopción del código municipal en 1986 y de los acuerdos de paz en 1992, que promovieron la descentralización y por lo tanto crearon la demanda para un papel más protagónico de parte de los gobiernos locales. Posteriormente, como resultado de la ocurrencia de los desastres recientes, las organizaciones de vivienda social y las organizaciones de emergencia

19 ◀ CEPRODE, 2003.

20 ◀ Ver http://www.paho.org/Spanish/DD/PIN/Numero16_articulo4_4.htm,
accesado el 15 de marzo del
2005.

han sufrido tres cambios: El primer cambio fue el de enfocarse al nivel municipal. El segundo, asociarse directamente con gobiernos locales. El tercero fue cambiar de una provisión de servicios, a la promoción de trabajos más participativos y comunitarios. Lo anterior resultó, por ejemplo, en un mejor sistema de comunicaciones entre los niveles municipales y nacionales en relación a respuestas ante las emergencias, a través de la creación de estructuras mejor definidas y participativas, así como a través del uso de equipo técnico adecuado (por ejemplo, el uso de radios).

Otro detonante para la adopción de un nuevo enfoque operativo fueron los enormes inconvenientes que tuvieron que afrontar las organizaciones de vivienda social como resultado de la libre provisión de viviendas construidas por organizaciones de emergencia y de desarrollo. Tal provisión gratuita generó una actitud pasiva entre los beneficiarios, quienes ya no estaban dispuestos a contribuir financieramente a la construcción de sus viviendas. Las organizaciones de viviendas sociales tales como Fundación Hábitat, HPH, y FUSAI adoptaron un nuevo enfoque que incluyó la provisión de viviendas a través de subsidios, en lugar de un sistema de créditos y subsidios combinados.

Herramientas

Nuevas herramientas que promovieron una mayor integración de gestión del riesgo, planificación urbana y/o vivienda social fueron desarrolladas para la implementación de los proyectos más amplios o nuevos:

Listas de verificación de los riesgos existentes para un mejor control de calidad de las viviendas: Después de los terremotos del 2001, algunas de las organizaciones de vivienda social, tales como HPH, desarrollaron listas específicas de verificación para la evaluación de riesgos existentes en áreas potenciales de proyectos. La falta de leyes, regulaciones y mecanismos de aplicación relacionados, así como mayores requerimientos de parte de las OI, les obligó a establecer dichas listas de verificación.

Mapas y evaluaciones de riesgo: En el año 1992, la OMS junto con el COEN y el Ministerio de Salud establecieron guías para la elaboración y aplicación de 'mapas locales de riesgo', focalizados principalmente en amenazas y no en vulnerabilidades. Sin embargo, la mayoría de organizaciones de asistencia y las municipalidades sólo comenzaron después de los desastres ocurridos en el 2001 a desarrollar sus propias guías y mapas locales participativos de amenazas. Al principio, estos mapas eran sólo un sub-producto de actividades locales para crear una toma de conciencia en gestión del riesgo. Sin embargo, al obtener mayor experiencia en el proceso de su elaboración -junto con el interés local en planificación territorial-, los mapas de amenazas se mejoraron, digitalizaron y utilizaron como base de información para los planes territoriales. Actualmente, las organizaciones buscan criterios y herramientas con los que pueden elaborarse mapas de vulnerabilidad. En contraste, la mayoría de las organizaciones de vivienda social en general no utilizan los mapas locales de riesgo o planes territoriales dentro de sus proyectos de vivienda. Únicamente las evaluaciones técnicas de

amenazas fueron mejoradas y extendidas geográficamente como resultado de un creciente control de las solicitudes de permisos de construcción por parte del Ministerio del Medio Ambiente después de los terremotos del 2001.

Marco estratégico para vivienda social y gestión del riesgo integrada: En el año 2004, la organización de vivienda social FUSAI desarrolló un marco estratégico para la elaboración de proyectos más integrales. La vivienda ya no se mira como el objetivo final o último, sino que como un catalizador que junto con otras actividades, puede alcanzar metas de desarrollo sostenibles. El marco incluye objetivos de rendimiento progresivo versus los diferentes componentes, como por ejemplo planificación territorial, gestión del riesgo y vivienda.

Lineamientos para la planificación territorial y gestión del riesgo integrada: En el 2002/03, la GTZ junto con el VMVDU desarrollaron lineamientos metodológicos para la elaboración de planes municipales y territoriales de desarrollo ▶ 21. Esto fue el importante esfuerzo inicial de las organizaciones de asistencia para combinar la planificación territorial con la gestión del riesgo, así como también para estandarizar los planes y mapas relacionados.

Establecimiento de indicadores de riesgo: El BID está trabajando en conjunto con el SNET en la formulación de indicadores para la gestión del riesgo, con el objetivo de crear un instrumento más cuantitativo para las políticas de toma de decisiones. La integración de la gestión del riesgo, planificación urbana y vivienda social es promovida en parte por

indicadores establecidos (por ejemplo, indicador RR1: La integración de riesgos en el uso de la tierra y en la planificación urbana; RR4: Mejoras en las viviendas y reubicación de asentamientos propensos a desastres) ▶ 22.

4. ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES Y ORGANIZACIONALES

Con el objetivo de: a) implementar de manera efectiva los proyectos nuevos y/o ampliados, y b) institucionalizar la integración de la gestión del riesgo, planificación urbana y/o vivienda social, algunas organizaciones han adaptado sus estructuras organizacionales internas y han desarrollado nuevos canales institucionales y cooperativos. Además, se crearon nuevas organizaciones.

Estructuras internas y nuevas organizaciones

Al observar las estructuras institucionales de las organizaciones que fueron analizadas, los siguientes patrones de cambio fueron identificados:

- a. *Ampliación de las actividades de algunos departamentos (mandatos).*
- b. *Integración de la gestión del riesgo en los planes estratégicos de las organizaciones.*
- c. *Nuevos departamentos para el control de calidad de la construcción.*
- d. *Nuevas comisiones/organizaciones/departamentos para la gestión del riesgo.*

21 ◀ GTZ, 2003a.

22 ◀ BID, 2004, p. 17.

- e. *Creación de puntos focales para la gestión del riesgo.*
- f. *Mayor coordinación inter-departamental.*

En la mayoría de las organizaciones que fueron analizadas, la integración de la gestión del riesgo, planificación urbana y vivienda social únicamente fue posible a través de la ampliación de las actividades de campo de los departamentos existentes (con respecto a los asuntos de emergencia, desarrollo o vivienda social). Solo unos pocos departamentos han cambiado su mandato. Sin embargo, por primera vez, varias de las organizaciones incluyeron la gestión del riesgo dentro de sus planes estratégicos, planes de acción y marcos de cooperación. Este precedente también les permitió continuar con su apoyo a la gestión del riesgo dentro de un contexto pre-desastre. Por el mismo motivo, la organización de emergencia OFDA además creó un nuevo programa para la asistencia técnica.

Después de los terremotos del 2001, organizaciones tales como HPH y el FISDL establecieron nuevos departamentos para el control de la calidad de la construcción, así como para poder revisar de manera sistemática los diseños estructurales y aspectos normativos de su trabajo de construcción. Dentro de las organizaciones de desarrollo y emergencia, tales como la Cruz Roja, CARE, FISDL, COMURES y algunas municipalidades, se crearon nuevos departamentos y/o comisiones para la promoción de la gestión del riesgo ▶ 23. En el 2001, el PNUD apoyó el establecimiento del SNET, un departamento para estudios territoriales y gestión del riesgo dentro del Ministerio del Medio Ambiente

(MARN). Este departamento incluye una unidad especializada para la gestión del riesgo, con enfoque en la mejora de los conocimientos sobre los riesgos existentes. Otras organizaciones crearon puntos focales para la gestión del riesgo, los cuales están compuestos de personal especializado, quienes tienen la tarea de transformar la gestión del riesgo en un tema transversal.

La elaboración de proyectos más integrados hizo que diferentes departamentos se unieran más e incluso se fusionaran. Dentro de FUSAI, el departamento para el desarrollo local, establecido en 1998, se fusionó con el departamento de vivienda, convirtiéndose en un solo departamento para el desarrollo local y hábitat comunitario.

No solo se hicieron cambios dentro de las organizaciones, sino que también se establecieron nuevas organizaciones. La creación de dos nuevas organizaciones, con apoyo financiero de las OI, fue crítica para la promoción de la gestión del riesgo: A nivel regional, en 1995 se estableció el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales (CEPRENAC) en América Central, y al nivel nacional, en 1997 se creó MARN. La creación del MARN fue relevante debido a que se convirtió en la organización anfitriona del SNET en el 2001. Mientras se establecían nuevas organizaciones para la gestión del riesgo, la importancia de organizaciones en el campo de planificación urbana y vivienda ha disminuido desde la década de los 80 debido a ajustes estructurales apoyados por instituciones financieras internacionales. Sin embargo, los recientes desastres, hasta cierto punto, destacaron nuevamente su importancia.

23 ⁴ Al nivel municipal, se estableció una serie de distintos comités (ej. para asistencia en emergencias, mitigación, medio ambiente o gestión del riesgo), los cuales en el 2004 estuvieron inactivos en su mayor parte. Después de los terremotos del 2001, únicamente unas cuantas municipalidades tales como la de Santa Tecla crearon departamentos para promover gestión operativa y técnica del riesgo.

Cooperación institucional

Se identificó otro conjunto de patrones de cambio relacionados con la cooperación entre diferentes organizaciones:

- a. *Desarrollo de capacidades inter-institucionales.*
- b. *Creación de nuevas redes para la gestión del riesgo.*
- c. *Nuevas alianzas y contrapartes para la implementación de proyectos.*

Desde 1992, la red regional "La Red" ha sido uno de los pilares para la gestión del riesgo en América Central ▶ 24. En El Salvador, únicamente después de los terremotos del 2001, "La Red" junto con organizaciones internacionales y nacionales comenzaron a organizar activamente una gama de foros y seminarios relacionados, así como consultorías a niveles nacional y municipal. Además, las OI establecieron dos redes para la gestión del riesgo ▶ 25. Sin embargo, únicamente unas pocas organizaciones cooperaron de forma temporal con la implementación de proyectos conjuntos ▶ 26; y se identificó un intercambio deficiente de información (por ejemplo en datos y mapas).

Los conocimientos requeridos por las organizaciones de emergencia y de desarrollo con respecto a la construcción de viviendas sociales, se crearon principalmente a través de la contratación de arquitectos o ingenieros como parte del personal del equipo, así como a través del proceso de "aprender haciendo" de parte de otros profesionales. De hecho, la OPS/OMS desarrolló los antes

mencionados prototipos de viviendas VIVISAL, sin cooperar o consultar con las organizaciones de vivienda social.

5. LEGISLACIÓN NACIONAL Y MUNICIPAL

Desde los terremotos del 2001, han tenido lugar importantes desarrollos en materia de políticas. Las leyes relacionadas con la planificación urbana y vivienda han sido modificadas según el siguiente detalle:

- a. *Actualización de leyes y regulaciones para la construcción y planificación urbana.*
- b. *Integración de la gestión del riesgo dentro de las políticas nacionales de vivienda.*
- c. *Integración de la gestión del riesgo en el borrador de la política de ordenamiento y desarrollo territorial.*
- d. *Cambios en el financiamiento gubernamental para viviendas.*
- e. *Integración de la gestión del riesgo dentro de los planes municipales territoriales y promulgaciones relacionadas.*

Se promulgaron leyes para la planificación urbana y vivienda antes de que las primeras leyes y políticas relacionadas con los desastres hayan entrado en vigencia. En 1956, se adoptó la primera ley de planificación urbana y construcción, la cual fue actualizada después de los terremotos del 2001. El terremoto de 1986 provocó el establecimiento de un código sísmico, el cual requiere que sea revisado

24 ◀ "La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina". Por favor ver <http://www.desenredando.org/>. Con respecto a El Salvador, existe una publicación importante del año 1996 titulada "De terremotos, derrumbes e inundados".

25 ◀ OFDA promovió una red, la otra fue promovida por Oxfam ("Red de Iniciativa para la Gestión de Riesgo" y "Mesa Nacional permanente en Gestión de Riesgo") (GTZ, 2002, pp. 14-15).

26 ◀ Una excepción es el curso de educación adicional en curso para la gestión del riesgo, el cual fue creado en cooperación entre la organización de vivienda social FUSAI y la organización de desarrollo FUNDE.

dado los terremotos del 2001. Después del Huracán Mitch, la política nacional para la vivienda, adoptada en 1999, abordó por primera vez el manejo de riesgos ambientales ▶ 27. Entre el 2001 y el 2004, se desarrolló el primer borrador de la política nacional de ordenamiento y desarrollo territorial, en coordinación con el VMVDU y el MARN/SNET. La gestión del riesgo está incluida en uno de los seis sub-programas del plan territorial. Sin embargo, tal borrador ha recibido varias críticas debido, entre otras cosas, a la naturaleza centralizada de la política, su elaboración no-participativa, enfoque restringido sobre los riesgos naturales, y su disputada propuesta sobre el establecimiento de un sistema adicional legal e institucional para la gestión del riesgo ▶ 28.

Como consecuencia de los terremotos del 2001, se abrieron los subsidios gubernamentales para vivienda para aquellos grupos poblacionales que ganaban hasta cuatro (anteriormente dos) salarios mínimos. En el 2003, se recortaron completamente los subsidios nacionales por un período aproximado de dos años, disminuyendo por lo tanto la cantidad de fondos disponibles para la gente más pobre. Al nivel municipal, se adoptaron promulgaciones que en parte incluían la gestión del riesgo.

El desarrollo de legislaciones relacionadas con el manejo de desastres y la gestión del riesgo en especial, fueron:

a. *Nuevos anteproyectos para la gestión del riesgo*

b. *Propuestas de políticas para la gestión del riesgo*

Las legislaciones relacionadas con desastres datan desde 1976, una vez que entró en vigencia la Ley para la Defensa Civil. Después del Huracán Mitch, el COEN presentó un nuevo anteproyecto de ley nacional de emergencia y de protección civil en casos de desastres. Una serie de ONG criticaron duramente este proyecto de ley ya que estaba basado en una visión militar y centralizada. En respuesta, UNES presentó una propuesta alternativa basada en la descentralización (ley de prevención y mitigación de desastres, y protección civil) ▶ 29. En un esfuerzo común en el 2002, el COEN y UNES presentaron un tercer anteproyecto de ley para la prevención y mitigación de desastres. Esta vez, las críticas vinieron del MARN/SNET, quienes solicitaron una revisión técnica y jurídica, argumentando que el proyecto de ley estaba enfocado únicamente en el manejo de emergencias y que de hecho, debería ser elaborado como parte integral de la política de ordenamiento y desarrollo territorial ▶ 30. Desde el 2001, distintas organizaciones han desarrollado lineamientos sobre políticas para la gestión del riesgo, sin embargo no han determinado claramente el papel y las responsabilidades de los grupos de interés nacionales y municipales.

6. LECCIONES

El análisis anterior muestra que desde los terremotos del 2001, se han llevado a cabo una serie

27 ◀ La política no es reconocida por las ONGs nacionales ya que su elaboración se realizó sin su participación activa.

28 ◀ GTZ, 2003b, p. 38.

29 ◀ GTZ, 2003b, p. 17.

30 ◀ GTZ, 2002, pp. 6-9; GTZ, 2003b, p. 33.

de cambios extraordinarios en aspectos relacionados con la gestión del riesgo, planificación urbana y vivienda social en El Salvador. Las fuerzas motrices, fortalezas y debilidades de los desarrollos descritos, así como las potencialidades de integración, se presentan en las siguientes secciones.

Necesidad de integración

La ocurrencia de los recientes desastres ha detonado una mayor conciencia entre las organizaciones de asistencia con respecto a la correlación entre la gestión del riesgo, planificación urbana y vivienda social, así como de la necesidad de su integración para una reducción sostenible de la pobreza urbana. Según los beneficiarios, los proyectos que fueron implementados desde Mitch fueron más exitosos debido a su carácter integral. Por el contrario, aquellos proyectos implementados antes del Mitch fueron considerados menos integrales, generando una mayor vulnerabilidad (por ejemplo, proyectos de reubicación, dejando a beneficiarios económicamente más vulnerables; construcción de letrinas de abono orgánico seco junto con el uso de ceniza de madera, resultando en una mayor ocurrencia de deslizamientos de tierra y contaminación debido a la excesiva perforación de la tierra, deforestación y el depósito prematuro de excrementos en las laderas). El éxito de proyectos más integrales fue corroborado por Providencia, una comunidad en San Salvador, adonde las pérdidas humanas y materiales

después de los terremotos del 2001 fueron comparativamente pequeñas ▶ 31.

Vínculos faltantes para la integración

El estudio muestra que el proceso de integración identificado no era de una sola vía con respecto al tema de la integración de la gestión del riesgo dentro del trabajo de las organizaciones de vivienda social. Inesperadamente, dentro del trabajo de las organizaciones de vivienda social, de emergencia y de desarrollo, se identificó una integración mutua de los tres sectores de gestión del riesgo, planificación urbana y vivienda social. La figura 1 demuestra tal desarrollo: El primer cuadro ilustra el objetivo de la investigación, lo cual fue el análisis del proceso de integración de la gestión del riesgo dentro de los sectores de desarrollo, planificación urbana y vivienda social en El Salvador, especialmente desde el Huracán Mitch. El segundo cuadro muestra los resultados de la investigación, es decir los procesos encontrados antes y después de los terremotos del 2001. La separación de gestión del riesgo, planificación urbana y vivienda social que se pudo identificar antes del 2001 se convirtió en una integración mutua y progresiva de los tres sectores después del 2001. Este desarrollo se realizó dentro del trabajo de todos los tipos de organizaciones analizadas: de emergencia, de desarrollo, y de vivienda social. El resultado fue el traslape del trabajo de tales organizaciones, lo cual causó una mayor competencia inter-organizacional (ver figura 1).

31 ◀ CEPRODE implementó el proyecto en la Providencia. Esta declaración está basada en entrevistas realizadas con beneficiarios del proyecto.

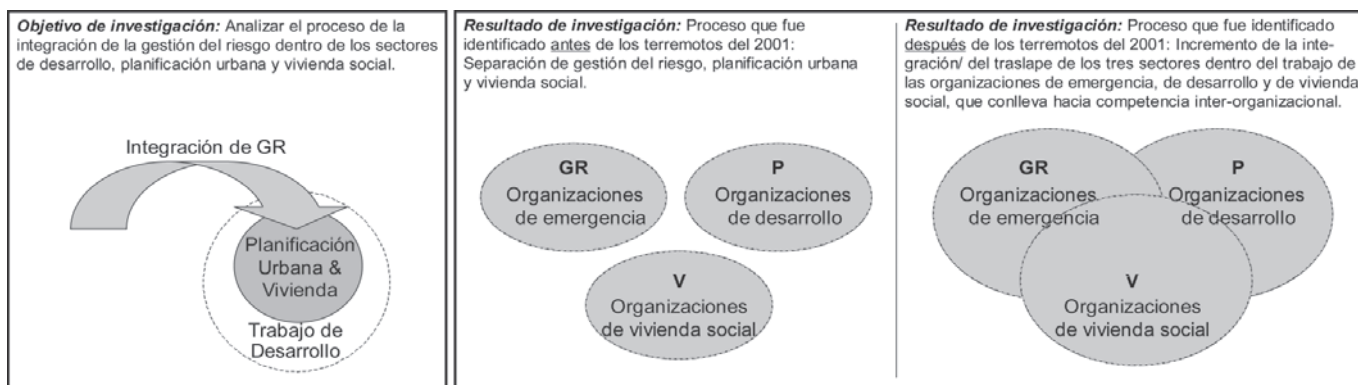


Figura 1: Proceso de la integración de la gestión del riesgo en El Salvador. GR = Gestión del Riesgo, V = Vivienda Social, P = Planificación Urbana.

La integración descrita de los sectores conllevó por un lado a proyectos mucho más integrales con diferentes puntos de entrada, pero por otro lado, también conllevó parcialmente a similares actividades y resultados finales. La tabla 1 muestra las alternativas para los diferentes puntos de entrada y la integración sucesiva de los tres sectores en cuestión. Por lo tanto, el concepto de gestión del riesgo ha sido identificado como dirigiéndose hacia, y promoviendo actividades de planificación urbana y de vivienda social. Por ejemplo, con la implementación de algunas actividades de gestión del riesgo, las comunidades tuvieron la oportunidad de legalizar su tierra, y la elaboración de los mapas de riesgo conllevó al trabajo en la

planificación territorial y en las promulgaciones para la construcción de viviendas. Por otro lado, la vivienda social en sí comprobó tener el potencial para continuar promoviendo la gestión del riesgo. La asistencia mutua para la construcción de viviendas sociales en la comunidad urbana Providencia tuvo como resultado la reconciliación de grupos hostiles (por ejemplo pandillas de jóvenes), mejorando las actividades con respecto a la gestión del riesgo y reducción de la violencia. Desafortunadamente, las organizaciones de vivienda social por lo general no integraron sus actividades con la planificación urbana, lo cual redujo la efectividad de los proyectos para reducir riesgos.

GRUPOS DE INTERÉS	PASO 1 (= PUNTO DE ENTRADA)	PASO 2	PASO 3	PASO 4
Principalmente organizaciones de emergencia, sin embargo también organizaciones de vivienda social y desarrollo	Gestión del riesgo (principalmente preparación)	a) Infraestructura b) Planificación urbana/territorial	a) Planificación urbana/territorial b) Infraestructura	Vivienda social
Principalmente organizaciones de desarrollo, sin embargo, también organizaciones académicas que trabajan en el tema de vivienda social	Planificación urbana/territorial	Gestión del riesgo	Infraestructura	Vivienda social
Principalmente organizaciones de vivienda social, sin embargo también de emergencia y desarrollo	Vivienda social	a) Gestión del riesgo b) Infraestructura	a) Infraestructura b) Gestión del riesgo
	Mejoramiento de barrios (viviendas e infraestructura)	Gestión del riesgo

Tabla 1: Puntos de entrada identificados y pasos que fueron seguidos por las distintas organizaciones para integrar gestión del riesgo, planificación urbana y vivienda social.

Competencia en lugar de cooperación

La integración mutua y progresiva (como puede verse en la figura 1 y en la tabla 1) no se alcanzó a través de una mayor cooperación inter-institucional. Desde los terremotos del 2001, la competencia entre las organizaciones se agudizó, resultando en la duplicación de esfuerzos y mayores costos de inversión. Las alianzas establecidas eran en su mayor parte de una naturaleza temporal. Los conocimientos y capacidades adicionales necesitados por las organizaciones para iniciar un cambio hacia la integración de gestión del riesgo, planificación urbana y vivienda social fueron desarrollados en su mayoría de forma independiente e internamente (por ejemplo, a través del uso de consultores a corto plazo). Únicamente se implementaron unos cuantos proyectos en conjunto, y las organizaciones fueron vistas como reacias a intercambiar información relevante. La competencia nacional-municipal se sintió en municipalidades tales como Santa Tecla, una de las áreas más severamente afectadas por los terremotos del 2001, y que tuvo dificultades para obtener datos requeridos de parte de organizaciones nacionales. Al nivel municipal, la competencia resultó en una serie de incompatibles y/o duplicados planos y mapas de emergencia, reconstrucción, mitigación, desarrollo y planificación territorial.

La competencia en parte fue provocada por las OI a través de la promoción de diferentes conceptos de gestión del riesgo. Se establecieron dos redes separadas para la gestión del riesgo, dividiendo a las organizaciones de asistencia que estaban

trabajando en El Salvador en dos grupos en competencia entre sí. Además, la competencia se relaciona también con las inherentes diferencias entre las organizaciones de vivienda social, de emergencia y de desarrollo (por ejemplo diferentes objetivos, grupos meta, principios y conceptos de trabajo) ▶ 32. Comparado con otras, las organizaciones de vivienda social parecen haber desarrollado alianzas más duraderas, ayudadas por el hecho de que tales alianzas les proveyeron de acceso a recursos financieros adicionales.

Financiamiento insostenible y unilateral

La influencia del apoyo financiero de parte de las OI con respecto a la promoción de la gestión del riesgo, se inició a principios de la década de los 90, cuando las organizaciones y redes regionales para la gestión del riesgo se estaban estableciendo en América Central. Después de los terremotos del 2001, las OI promovieron y apoyaron (financieramente) la gestión del riesgo como un nuevo campo autónomo de trabajo, a ser integrado principalmente en la implementación de proyectos. Esto tuvo como resultado la creación de nuevos proyectos o componentes para la gestión del riesgo que habían sido agregados temporalmente, pero que no estaban correctamente vinculados con el trabajo general de las organizaciones. Por lo tanto las OI no promovieron la integración inclusiva y ya se puede identificar un proceso de divergencia.

Además de los cambios al nivel de proyecto, también se desarrollaron cambios internos de las estructuras organizacionales. Tales modificaciones

32 ◀ Por ejemplo, los entrevistados trabajando en la gestión del riesgo (y parcialmente en vivienda social e infraestructura) criticaron a las ONG enfocadas en vivienda social como incapaces de llegar a los grupos más pobres debido a su enfoque de trabajo.

resultaron en la adición de la gestión del riesgo como una estructura nueva y separada, sin estar adecuadamente integrada y/o consolidada a la estructura existente ▶ 33. Hoy en día -comparado con la fase de emergencia después de los terremotos del 2001- los departamentos o puntos focales para la gestión del riesgo son de poca importancia y en la actualidad queda poco personal trabajando allí.

Las organizaciones internacionales financiaron en parte la revisión y adaptación de marcos legales existentes relativos a la legislación nacional y municipal. Los proyectos de ley y políticas a nivel nacional, incluyendo la gestión del riesgo, fueron propuestos pero no han sido adoptados. Además existe obsolescencia, incumplimiento y no-aplicación de las regulaciones existentes de vivienda y planificación urbana. La falta de marcos legales adecuados y su aplicación dentro del contexto local -especialmente en acuerdos informales- es una barrera clave para promover una mayor integración. Esta situación se puede atribuir a: la competencia y juegos de poder de las diferentes organizaciones gubernamentales; a la falta de enfoques participativos y aquellos basados en consensos con respecto al desarrollo, la aplicación y el monitoreo de leyes y políticas; así como también en la escasez de los recursos financieros necesarios.

Cinco años después de los terremotos en El Salvador, se está llegando al final del financiamiento de asistencia internacional para la gestión del riesgo post-desastre. Esto deja al recién iniciado proceso a medio camino y lejos de concluir una integración inclusiva y consolidada de gestión del riesgo,

planificación urbana y vivienda social. En este sentido, el concepto de gestión del riesgo en El Salvador se asemeja a otras palabras de moda ("género" a principio de los 90 y "medio ambiente" a mediados de los 90), o el principal tema actual de "violencia urbana e inseguridad", el cual actualmente está siendo promovido por las OI. Sin embargo, mientras que los temas de la igualdad entre los géneros, medio ambiente y violencia urbana e inseguridad fueron introducidos a través de recursos de cooperación para el desarrollo, la gestión del riesgo fue ampliamente promovida por fondos internacionales de emergencia, los cuales tienen una perspectiva de corto plazo ▶ 34.

A pesar de las dificultades mencionadas anteriormente, en el caso de organizaciones de vivienda social el cambio respecto a la elaboración de proyectos más integrales -en conjunto con trabajos participativos a nivel municipal- tiene el potencial de ser más duradero. Los cambios iniciados no solo fueron basados en la ocurrencia de los recientes desastres y el empuje (financiero) de organizaciones internacionales y regionales para la gestión del riesgo. Dos factores financieros a nivel nacional influyeron en la apertura de los límites sectoriales de las organizaciones de vivienda social: Primeramente, la mayoría de las organizaciones de vivienda social tuvieron que responder a los daños causados en algunos de sus anteriores proyectos de viviendas. Las organizaciones afrontaron pérdidas financieras debido a la necesidad de reparaciones que tuvieron que hacer, para evitar una pérdida de su credibilidad del mercado. Esto conllevó a una mayor conciencia acerca de las deficiencias

33 ◀ Por ejemplo, los nuevos departamentos para la gestión del riesgo no fueron conectados con los departamentos de planificación urbana y vivienda en Santa Tecla, dentro de una GIS establecida en 2001; las tres secciones de gestión del riesgo, registro de tierras y planificación urbana fueron diseñadas para trabajar completamente separadas.

34 ◀ Consecuentemente, mientras que en la actualidad los análisis de género y medio ambiente muchas veces son requeridos por organizaciones bilaterales e internacionales para ser incluidos dentro de aplicaciones de proyectos, pocos esfuerzos se han hecho para incluir análisis sobre desastres/gestión del riesgo.

de un enfoque puramente físico/constructivo y de la necesidad de enfoques más integrales y participativos conectados con el desarrollo local. Segundo, debido a los cambiantes subsidios gubernamentales para viviendas después de los terremotos del 2001, las organizaciones de vivienda social se vieron privadas repentinamente de su fuente financiera principal. Por ello, el alcance de sus proyectos se amplió para poder explotar los presupuestos municipales, los fondos nacionales provistos por el FISDL, así como los recursos internacionales.

Mapas de riesgo: eslabón perdido de la integración

Suponiendo que el punto de partida para reducir los riesgos de desastres se encuentra en los conocimientos sobre las amenazas existentes y vulnerabilidades relacionadas, el Marco de Acción de Hyogo solicita el desarrollo, la actualización y diseminación de los mapas de riesgo e información relacionada en un formato apropiado (Sección 2, i (a)).

Para muchas organizaciones, en El Salvador el eslabón entre gestión del riesgo, planificación urbana y vivienda social -como se puede ver en la tabla 2- no fue aparente sino hasta que se realizó el desarrollo continuo de mapas de riesgo. Para utilizar la elaboración de los mapas de riesgo como una plataforma efectiva para sostener aún más la integración, se requiere que se sobrepasen algunas barreras. Casi cada una de las organizaciones usa diferentes métodos, conceptos y criterios para elaborar los mapas de riesgo, lo que dificulta su compatibilidad y uso para la planificación urbana/

territorial. Existen diferencias con respecto a: los métodos empíricos de hacer estudios; las escalas; herramientas técnicas (uso de sistema de posicionamiento global (SPG), fotografías aéreas, análisis de suelo, etc.); y el contenido (desastres naturales y antropogénicos, etc.). Además, en general los mapas digitalizados han sido preparados por consultores externos, durante un período muy corto de tiempo. Por lo tanto, les falta la actualización regular, diseminación, participación e incluso conocimientos básicos que están disponibles al nivel local, municipal o nacional ▶ 35. Adicionalmente, a pesar del hecho de que los mapas locales hechos a mano se consideran más actualizados que los digitalizados, los anteriores han sido excluidos en su mayor parte de la planificación urbana/territorial. De hecho, la correlación entre mapas urbanos/territoriales (visto, por ejemplo, sólo como un análisis técnico para detener o atraer a inversionistas) y los mapas municipales de riesgo (basados en la vida diaria de las personas) apenas es reconocida por personal operativo de proyectos. Además, las organizaciones de vivienda social por lo general no vinculan los mapas locales de riesgo o planificación urbana/territorial, con su trabajo en vivienda.

Políticas de ordenamiento y planificación territorial: potencial perdido para la integración

A pesar de las debilidades de los marcos legales existentes para desastres, planificación urbana y vivienda, el proyecto de ley para el ordenamiento y desarrollo territorial podría ser un avance importante para integrar la gestión del riesgo, planificación urbana y vivienda social, siempre y

35 ◀ Dentro de un proyecto de la Cruz Roja se desarrollaron mapas de riesgo para deslizamientos de tierra, que proporcionaron menos detalles e información que los ya incluidos en un mapa existente de 1974, el cual había sido elaborado por el centro de investigación para tecnología geográfica y en conjunto con la Cooperación Alemana. Esta información está basada en una entrevista con Carlos Umaña Cerna.

cuando se puedan vencer los obstáculos en el camino de su promulgación. La aceptación de tales políticas como herramientas para una mayor integración podría ser incrementada si éstas son participativas, incluyen todo tipo de amenazas así como vulnerabilidades relacionadas, y proveen más flexibilidad. Se podría alcanzar una mayor efectividad si la gestión del riesgo no fuera un programa adicional suplementario y los presupuestos nacionales y municipales estuvieran incluidos explícitamente en el plan de inversión de la política. Dentro de este contexto, es crucial definir claramente cuáles son las organizaciones responsables para su implementación y los marcos legales a todo nivel, así complementando las ya existentes estructuras legales e institucionales.

En contraste con el anteproyecto de ley referente al ordenamiento y la planificación territorial, algunos de los planes municipales territoriales incluyen la gestión del riesgo de una manera más transversal. En este caso, se tienen que superar las restricciones políticas y financieras para poder efectuar una implementación adecuada.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A partir del Huracán Mitch ocurrido en 1998, y especialmente después de los terremotos del 2001 en El Salvador, no solamente las organizaciones de emergencia y de desarrollo, sino que también las organizaciones de vivienda social iniciaron un cambio para incluir, dentro de sus campos de acción, la gestión del riesgo, y así poder abordar las causas

subyacentes de la vulnerabilidad urbana. Los factores que desencadenaron tal proceso fueron los siguientes: 1) las experiencias negativas de organizaciones con proyectos no-integrales, 2) un mayor énfasis de parte de las organizaciones para trabajar en el desarrollo municipal, 3) cambios políticos a nivel nacional, y aún más importante, 4) la introducción y promoción del concepto de gestión del riesgo de parte de organizaciones de asistencia internacionales y regionales. Sin embargo, los conocimientos y capacidades institucionales requeridos para tal proceso fueron desarrollados de manera independiente e interna dentro de cada organización, y no a través de la creación de sociedades de cooperación, lo cual conllevó a la duplicación de esfuerzos y a una mayor e ineficiente competencia.

Sobre la base de la investigación realizada y las subsiguientes lecciones y conclusiones, la pregunta que surge es, cómo la integración de la gestión del riesgo en la planificación urbana y en vivienda social podría hacerse más inclusiva y sostenida dentro de un contexto de desarrollo. Mientras que se han realizado una serie de cambios importantes en el trabajo de las organizaciones de vivienda social a partir de los terremotos del 2001, existen muchas incertidumbres con respecto a cómo se podrían incluir las experiencias obtenidas dentro del trabajo usual de las organizaciones. A continuación se presentan dos recomendaciones claves para poder superar las dificultades destacadas en las secciones anteriores:

Primeramente, se propone un modelo integral, el cual muestra de qué manera la gestión del riesgo,

la planificación urbana y vivienda social podrían ser integradas de manera coordinada, complementaria y compatible (ver tabla 2). La integración debería estar basada sobre la idea de crear sinergia entre diferentes organizaciones de asistencia, en lugar de duplicar esfuerzos. Dentro de un contexto post-desastre, el modelo descrito tiene el potencial de armonizar la transición desde asistencia de emergencia hacia desarrollo. La coordinación entre el trabajo de las organizaciones de vivienda social, de emergencia y de desarrollo puede alcanzarse al: 1) trabajar con estructuras unificadas de implementación (por ejemplo, comités municipales para el desarrollo local, junto con puntos focales políticos y operativos para la implementación de proyectos); 2) la estandarización y unificación de métodos, escalas y contenidos para el desarrollo de mapas y planes específicos; 3) la estandarización y ajuste del concepto de gestión del riesgo en las diferentes organizaciones; y 4) la inclusión coordinada de actividades de desarrollo de capacidades y de desarrollo socio-económico para la gestión del riesgo. La complementación y compatibilidad se puede alcanzar de la siguiente manera: 1) trabajando a través de diferentes

comisiones municipales/locales (por ejemplo para emergencia, gestión del riesgo, y/o implementación de proyectos); 2) desarrollando productos y servicios compatibles, tales como mapas y planes con diferentes contenidos y escalas; y 3) implementando actividades adicionales específicas para cada sector. Además, para que la gestión del riesgo se pudiera convertir en una parte inclusiva e integral de los proyectos de vivienda social, el vínculo con el mapeo de riesgo y la planificación territorial es crucial (ver también la *figura 2*).

Basados en el modelo presentado, se recomienda que la integración de la gestión del riesgo sea promovida en aspectos clave de planificación urbana y vivienda social, a través del desarrollo de herramientas específicas (por ejemplo, el establecimiento de criterios acerca de cómo incluir la gestión del riesgo en las políticas de ordenamiento y planificación territorial). El modelo descrito podría -una vez que ha sido establecido- ayudar a utilizar los recursos de manera más eficiente. Sin embargo, su establecimiento probablemente requeriría recursos de cooperación.

ÁREAS E INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN Y RESPECTIVOS OBJETIVOS A ALCANZAR Creación de sinergias en lugar de competencia, a través de la unificación y diferenciación, respectivamente.		SECTORES DE INTERVENCIÓN Y RESPECTIVOS OBJETIVOS A ALCANZAR		
		EMERGENCIA (GESTIÓN DEL RIESGO)	DESARROLLO	
			PLANIFICACIÓN URBANA	VIVIENDA SOCIAL
1) Estructura para la implementación	Establecimiento de una estructura unificada, y trabajo a través de la misma	Comités municipales para la planificación del desarrollo local, así como los sub-comités para la gestión del riesgo. Puntos de enlace políticos y de operación para la implementación de proyectos		
	Establecimiento de sub-comités complementarios y de cooperación, y trabajo a través de los mismos	Comités municipales y locales para el manejo de emergencias	Comités municipales y locales para la implementación de proyectos	Comités municipales para la reconstrucción y comisiones locales para la implementación de proyectos
2) Mapas	Mapas unificados	Unificados y especificados métodos, escalas y contenidos para el mismo tipo de mapas (basados sobre la estandarización del concepto de gestión del riesgo entre diferentes organizaciones)		
	Mapas compatibles y complementarios a través de la consideración de mapas existentes y el establecimiento de nuevos mapas relacionados con proyectos (diferentes escalas y contenidos)	Mapas digitalizados de amenazas así como mapas de riesgo para respuesta ante desastres a nivel municipal, regional y nacional	Análisis de vulnerabilidades y mapas de riesgo digitalizados para efectos de mitigación y prevención, así como mapas urbanos/territoriales a nivel municipal, regional y nacional	Mapas/análisis locales de amenazas, vulnerabilidades y riesgos sobre las áreas del proyecto así como mapas/estrategias para el uso de la tierra en las áreas respectivas
3) Planes y marcos legales	Establecimiento de y trabajo de acuerdo con un plan municipal unificado	Plan para el desarrollo municipal, el cual unifica diferentes sub-planes (basado en la estandarización del concepto de gestión del riesgo entre diferentes organizaciones, métodos unificados y especificados, y contenidos). Desarrollo y promulgación de marcos legales municipales relacionados.		
	Compatibles y complementarios planes y marcos legales	Planes, leyes y políticas de emergencia a nivel municipal e inter-municipal	Planes, leyes y políticas urbanos/territoriales a nivel municipal e inter-municipal	Planes locales para el uso de la tierra, planes, leyes y políticas para la reconstrucción municipal
4) Componentes del proyecto	Inclusión de actividades de proyecto más integrales para la gestión del riesgo	Componentes educacionales y socio-económicos para el desarrollo de las capacidades institucionales y comunitarias, así como desarrollo socio-económico para la gestión del riesgo		
	Actividades adicionales, complementarias y distintas para proyectos	Alerta temprana. Establecimiento de estructuras de comunicación para emergencias. Desarrollo de capacidades para respuesta y preparación ante emergencias, etc.	Infraestructura y servicios básicos Desarrollo de capacidades y de "infraestructura" para la planificación y registro de las propiedades (registro catastral) etc.	Vivienda social, Infraestructura local y servicios básicos. Desarrollo de capacidades para viviendas seguras y manejo de proyectos, etc.

Segundo, dentro de este contexto se sugiere que no sean únicamente los recursos de asistencia de emergencia, sino que principalmente recursos para el desarrollo los que necesiten ser asignados para poder promover aún más la integración de la gestión del riesgo dentro de la planificación urbana y vivienda social. Por lo tanto, no sólo es importante usar los incentivos financieros para promover la integración en la implementación de proyectos, sino que también

es igualmente importante promover la integración en la legislación nacional y municipal, así como también en instrumentos operativos y estructuras institucionales/organizacionales (ver figura 2). Esto incluye las agencias municipales y nacionales, y también las organizaciones de asistencia. El financiamiento requiere de la canalización de recursos para promover cambios en estructuras integrales, sin la creación de unas estructuras separadas.

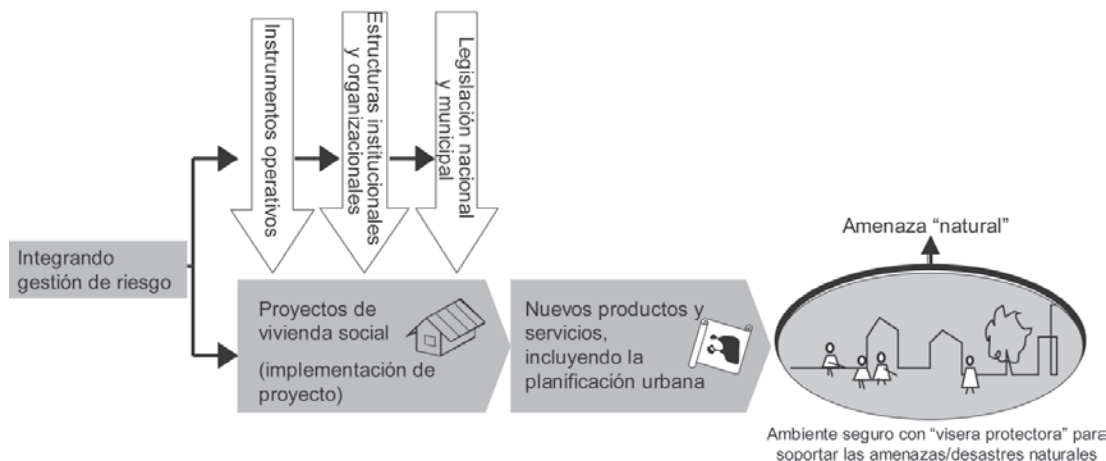


Figura 2: Cambio sugerido de un proceso unilateral a uno más multilateral para integrar gestión del riesgo en los niveles nacionales y municipales, así como en el trabajo que realizan las organizaciones de vivienda social (en cuatro niveles/esferas identificadas), lo cual conlleva a la inclusión de la planificación urbana.

Sobre la base de los resultados de la investigación en El Salvador, se desarrolló un marco operativo en conjunto con varias de las mismas organizaciones analizadas en el propio país (ver Wamsler, 2006b). Dicho marco proporciona una guía para integrar la gestión del riesgo dentro del trabajo "normal" de todo tipo de organizaciones de desarrollo que trabajan en asentamientos humanos. Se puede utilizar dentro de una serie de contextos geográficos y culturales, y es relevante para todo tipo de desastres y amenazas naturales. Además, el marco ofrece guías más específicas y detalladas para organizaciones que están dedicadas a la vivienda social y planificación de asentamientos, proporcionándoles lineamientos

específicos así como también actividades de referencia.

8. RECONOCIMIENTOS

La autora desea agradecer a todas las personas que fueron entrevistadas, por su tiempo, devoción y compromiso. Además, la autora desea expresar sus más sinceros agradecimientos a CEPRODE, FUNDASAL, FUSAI, La Cruz Roja Salvadoreña, Mohamed Hamza, Alfredo Stein, Carlos Umaña Cerna, y Johnny Åstrand por su ayuda durante el desarrollo de este estudio. La investigación fue apoyada por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi).

9. BIBLIOGRAFÍA

BOMMER, J. 1996, *Terremotos, Urbanización y Riesgo Sísmico en San Salvador*, Boletín PRISMA 18, PRISMA, San Salvador, bajado el 01 de noviembre del 2004 en <http://prisma.org.sv/pubs/publicacion.php?idioma=es&ID=10>

CEPRODE, 2003, *Serie didáctica gestión de riesgos y desastres fascículo: Experiencia en rehabilitación de áreas críticas*, CEPRODE/DIAKONIE, San Salvador.

GTZ, 2002, *Análisis de la Estrategia Institucional del Proyecto RETOS*, autor: Carlos Umaña Cerna, San Salvador, documento de proyecto no publicado.

GTZ, 2003a, *Ordenamiento y desarrollo territorial: Pautas metodológicas para la planificación participativa local*, Serie "RETOS" Nr 4, Algier's impresores, San Salvador.

GTZ, 2003b, *Contribución al desarrollo de la institucionalidad local de la gestión de riesgo desde la perspectiva municipal*, autor: Carlos Umaña Cerna, San Salvador, documento de proyecto no publicado.

IDB, 2004, *Programa de Información e indicadores de gestión de riesgos - Indicadores para la gestión de riesgos*, IDEA (Instituto de Estudios Ambientales), Manizales, Colombia.

LAVELL, A. 1994, *Prevention and Mitigation of Disasters in Central America: Vulnerability to Disasters at the Local Level*, in: A. Varley (ed), *Disasters, Development and Environment*, pp. 49-64, Wiley, Chichester.

UNDP, 2004, *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*, UNDP, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, Nueva York.

UNDP, 2005, *Disaster Risk Index, El Salvador country profile*, bajado el 01 February 2005 en <http://gridca.grid.unep.ch/undp/>

UNDP/FUSAI, 2003, *Opciones de financiamiento para una política de vivienda popular en El Salvador*, Cuadernos sobre desarrollo humano, Diciembre 2003/Nr 02, Talleres Gráficos (UCA), El Salvador.

UNISDR, 2004, *Living with Risk, A global review of disaster reduction initiatives*, UNISDR, Geneva.

UNITED NATIONS, 2005, *Statistics Division, Millennium Indicators 2005*, bajado el 10 de marzo del 2005 en http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_series_results.asp?rowID=711

WAMSLER, C. 2004, *Managing Urban Risk: Perceptions of Housing and Planning as a Tool for Reducing Disaster Risk*, GBER Vol. 4 No. 2 pp 11 - 28. Disponible en <http://www.hdm.lth.se/STAFF/christine/PublicationsCW.htm>

WAMSLER, C. 2005, *Mainstreaming risk reduction in urban planning and housing: a challenge for international aid organisations*, *Disasters* 30(2) 2006, pp 151-177. Disponible en <http://www.hdm.lth.se/STAFF/christine/PublicationsCW.htm>

WAMSLER, C. 2006a, *Integrating risk reduction, urban planning and housing: lessons from El Salvador*. *Open House Internacional*, 31(1) 2006, pp 71-83. Disponible en <http://www.hdm.lth.se/STAFF/christine/PublicationsCW.htm>

WAMSLER, C. 2006b, *Marco Operativo para la Integración de la Gestión del Riesgo para Organizaciones Trabajando en el Desarrollo de Asentamientos Humanos*, BHRC-HDM Documento de Trabajo No. 14, Febrero 2006. Disponible en <http://www.hdm.lth.se/STAFF/christine/PublicationsCW.htm>

WISNER, B. 2002, *The Wind Blew and the Earth Shook, But Nothing Changed: Disaster, Elites, and Civil Society in El Salvador*, borrador de documento de discusión de seminario, bajado el 30 de octubre del 2003 bajo www.crisisstates.com/download/others/SeminarBW161001.pdf