

# Alternativas para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

El Salvador

## Reconstrucción nacional: Desafío ineludible para avanzar hacia el desarrollo del país

FUNDE

### I. Dos terremotos en un mes producen un desastre sin precedentes en El Salvador

El sábado 13 de enero, frente a las costas salvadoreñas del Pacífico, chocaron las placas tectónicas Coco y Caribe, provocando una sacudida de tierra que fue sensible desde el sur de México hasta Costa Rica. En El Salvador, este sismo fue registrado en la escala Richter como un terremoto de 7.6 grados, el de mayor intensidad en el último siglo.

En los 30 segundos que duró el terremoto, a lo largo y ancho del territorio salvadoreño se producía uno de sus peores desastres. Fueron necesarios casi tres días para que la población nacional y mundial alcanzaran a dimensionar la catástrofe, que dejaba como saldo más de 500,000 damnificados, que representa poco menos de la décima parte de la población del país.

Exactamente un mes después, el 13 de febrero, se produjo un nuevo terremoto, que registró una magnitud de 6.6 grados en la misma escala, aunque su epicentro se localizó esta vez en territorio continental, afectando principalmente la parte sur de la región paracentral y ampliando considerablemente el área de destrucción del primer terremoto.

Ambos sismos dejaron aproximadamente 1,149 muertos, 7,876 lesionados, y un número indeterminado de personas desaparecidas; mientras que el total de damnificados asciende a 1,539,919 personas, que representan el 25% de la población del país. Los mayores impactos de la destrucción recayeron principalmente en el patrimonio de las familias, destruyendo 149,900 viviendas y dañando otras 178,060; todo ello agravado por el enorme daño a la infraestructura y a la capacidad productiva nacional.

#### En este número:

La FUNDE frente a los estragos y desafíos del terremoto del 13 de enero del 2001 *p. 18*

La FUNDE en emergencia *p. 20*

Comunicados de prensa *p. 22*

Notifunde *p. 31*



La destrucción fue más intensa en 130 municipios ubicados en cinco departamentos: La Libertad, La Paz, Sonsonate, Usulután y San Vicente. En conjunto, estos municipios representan el cincuenta por ciento del total de municipios del país, cubren cerca del 45% del territorio nacional, albergan aproximadamente la mitad de la población total y generan una parte importante del Producto Interno Bruto.

Esta situación se torna mucho más grave si se considera que la población más afectada por los terremotos se localiza en la zona rural, sin acceso a los más fundamentales servicios públicos y cuyas familias se ubican entre los deciles de ingreso más bajos. Estas circunstancias hacen previsible el crecimiento de los segmentos de la población en situación de pobreza e indigencia, lo cual supone para el país un importante retroceso, no sólo en términos de crecimiento económico, sino también en áreas fundamentales de desarrollo humano y progreso social. Según informaciones preliminares del PNUD en El Salvador, la pobreza en el país podría haberse incrementado entre un 7% y un 10%, como consecuencia de los terremotos.

Pese al intento de cuantificar los daños ocasionados por los terremotos, éstos difícilmente podrán ser estimados con exactitud, dados los múltiples efectos indirectos generados, pues además de las

irreparables pérdidas humanas y los daños en la infraestructura productiva y social, la población en general experimenta un estado de conmoción de consecuencias sociales impredecibles.

---

**Es fundamental  
penetrar detrás de los  
números, romper el  
hielo de las cifras y  
asomarse a la realidad  
de las poblaciones, las  
familias y las personas  
para comprender  
mejor el saldo de la  
tragedia.**

---

Por otra parte, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) estima que 496 manzanas de café, de las 2,300 que tiene el país, están deterioradas y la mayoría de terrenos se encuentra sin posibilidad de uso agrícola. El Ministerio de Educación ha reportado 1,696 escuelas deterioradas, mientras que el Ministerio de Salud ha registrado 6 hospitales destruidos.

Asimismo, las principales carreteras del país presentan daños considerables.

No cabe duda que los números y estadísticas resumidos arriba son dramáticos y expresan una tragedia nacional de grandes dimensiones. Pero es fundamental penetrar detrás de los números, romper el hielo de las cifras y asomarse a la realidad de las poblaciones, las familias y las personas para comprender mejor el saldo de la tragedia. No se trata sólo de la pérdida de casas y muebles, en muchos casos fruto de esfuerzos de varias generaciones; se trata de vidas truncadas y núcleos familiares rotos o profundamente heridos, de la pérdida de fuentes de trabajo, de redes pequeñas y medianas de producción y comercialización que han sido la fuente de trabajo e ingresos de miles de familias; se trata de



comunidades y municipios resquebrajados en sus tejidos sociales e institucionales.

No es que pretendamos regodearnos en la tragedia o sumirnos en un pantano de lamentos, lo que además no tiene sentido dado el espíritu y la inmensa reserva de sueños y esperanzas del pueblo salvadoreño. Lo que queremos señalar es la imperiosa necesidad de ver la realidad tal como es. Sólo si comprendemos dónde estamos después del 13 de febrero, sólo si reconocemos la nueva realidad de la que tenemos que partir, podremos emprender el camino de la reconstrucción, situándola en la perspectiva y en función del desarrollo nacional.

### **Impacto en el crecimiento económico**

Una de las principales características de la economía salvadoreña durante los últimos años ha sido la tendencia hacia la baja en sus tasas de crecimiento y la profundización de los desequilibrios macroeconómicos, particularmente en las cuentas del sector público no financiero y del sector externo. Tales desequilibrios han sido acompañados por una creciente concentración de los activos y la riqueza en segmentos cada vez más reducidos de la población, así como de una mayor vulnerabilidad en los planos social y ambiental. De hecho, antes de los sismos de enero y febrero, casi la mitad de la población se encontraba en

situación de pobreza, con el 60% de ésta concentrada en el área rural del país.

En general, el panorama económico previo a los terremotos revelaba que el país transitaba por una fase crítica, muy próxima a una recesión. En efecto, luego de un período de crecimiento del PIB en el primer lustro de la década (6.1 % durante 1991-1995) el país contrajo drásticamente la velocidad de su crecimiento a menos del 3% en el quinquenio 1996-2000. Durante el año 2000, y con-

trario a las metas del gobierno que estimaban un crecimiento de 4% del PIB, FUSADES sostiene que éste no fue mayor al 2%.

Evaluaciones preliminares estiman que entre los dos desastres se han causado daños cercanos a US\$2000 millones, lo que en términos comparativos equivale al 15.2 % del PIB nominal del año 2000, alrededor del 70% del total de exportaciones, el 43% de las

importaciones, alrededor del 50% de la formación bruta de capital fijo y el 102% del presupuesto nacional de ese mismo año. Cabe señalar que a pesar de la magnitud de los daños y que los sectores agropecuario y la micro y pequeña industria sufrieron los mayores impactos en la producción y su infraestructura de apoyo, la industria manufacturera y el resto de los sectores productores de bienes y servicios no registraron daños significativos.

---

**Sólo si comprendemos  
dónde estamos  
después del 13 de  
febrero, podremos  
emprender el camino  
de la reconstrucción,  
situándola en la  
perspectiva y en  
función del desarrollo  
nacional.**

---



Para el presente año, es posible anticipar un menor nivel en la tasa de crecimiento de la economía, inferior al 4.0% originalmente proyectado por el GOES. Este crecimiento podrá modificarse en función de múltiples factores, entre ellos la magnitud y profundidad de las tareas de reconstrucción y de los montos del gasto público y de inversión que se destinen para este fin, el comportamiento e impacto de la estación lluviosa en el sector agropecuario, la evolución de los precios internacionales de los principales productos agroexportables y del petróleo, el comportamiento de la economía de Estados Unidos y la de México, así como de la actitud y compromiso que asuman los distintos agentes económicos de cara a la reconstrucción.

La etapa de reconstrucción podría contribuir a dinamizar sectores importantes generadores de empleo, como el de la construcción, el cual ha padecido un estancamiento durante los últimos años, y compensar el bajo rendimiento de otros sectores. Sin embargo, será difícil recuperar las cadenas de generación de empleo e ingresos relacionadas con las economías de subsistencia, muy extendidas en las zonas rurales y semiurbanas del país, así como la recuperación de los tejidos de abastecimiento propios de las economías de subsistencia.

### **Impactos fiscales**

La tragedia sucede en un momento en que los desequilibrios en las finanzas

públicas mostraban un evidente deterioro. El año 2000 cerró con un déficit del sector público no financiero de 3.1% como proporción del PIB, ligeramente superior al registrado el año anterior. Para el presente año - sin el impacto de los movimientos telúricos y bajo un escenario optimista - se estimaba que el déficit fiscal se situaría alrededor del 2.5%. Pero luego de estos eventos, el país fácilmente podría duplicar esa meta y alcanzar un nivel sumamente preocupante que oscilaría entre el 5 y 6% para el 2001, muy por encima de lo exigido por los organismos financieros internacionales.

---

## **La etapa de reconstrucción podría contribuir a dinamizar sectores importantes generadores de empleo, como el de la construcción.**

---

Tradicionalmente, este déficit se ha venido financiando por medio de préstamos internos y externos, de manera que en el presupuesto general de la nación para el presente año, a los montos entre los rubros deuda pública y obligaciones generales se

destina cerca del 24% del presupuesto aprobado. Debe señalarse que la recurrencia al endeudamiento externo e interno propicia un "círculo vicioso" al aumentar los requerimientos en concepto de servicio de la deuda, los cuales a su vez presionan hacia la ampliación del déficit fiscal.

Pese a las dificultades financieras que enfrenta el gobierno central, muy pocos esfuerzos se han realizado para fortalecer los mecanismos de control que permitan reprimir la evasión y elusión fiscal, muy extendidas en el país. Ello



explicaría por qué a pesar de la profundidad de las reformas tributarias aplicadas, los resultados obtenidos han sido magros, siendo el principal, una reducción en la carga tributaria que pasó del 12% en 1995 al 11% en 1999.

El GOES dispone de algunos recursos para inversión del presupuesto ordinario de la nación de este año, que pueden ser reprogramados en el marco de la emergencia nacional: la ratificación por parte de la Asamblea Legislativa de un paquete de cinco créditos internacionales (cuatro del BID y uno del BCIE) por un monto de US\$178.7 millones; más los recursos en concepto de donación enviados por diversos países en el marco de la emergencia y los obtenidos adicionalmente en el marco de la reunión del Grupo Consultivo en Madrid. Sin embargo, no pueden olvidarse las fuertes obligaciones derivadas de la implementación del sistema de pensiones y de la disminución de aranceles resultantes del TLC con México

Sobre este último punto, la CEPAL ha señalado que el ajuste correspondiente, en principio, deberá canalizarse mediante un mayor endeudamiento externo y que una disminución en la presión fiscal, pasa por el reforzamiento de las medidas de recaudación tributaria o mediante la creación de un impuesto específico para la reconstrucción. En el mediano plazo, no es descartable que esta segunda opción sea implementada, ya que aún antes de los terremotos el gobierno valoraba la posibilidad de un aumento a la tasa del IVA, posterior a la entrada en vigencia del Código Tributario y la inclusión al régimen del IVA de

algunos bienes alimentarios exentos de este impuesto.

En este sentido, es importante dimensionar los resultados de la gestión internacional realizada por el gobierno, particularmente los derivados de la reunión del Grupo Consultivo en Madrid a principios de marzo. Aunque en Madrid no se cerraron las posibilidades de obtención de más fondos y se abrieron algunas puertas al respecto, lo cierto es que de los US\$1300 millones comprometidos por la comunidad internacional y de los organismos financieros de cooperación, únicamente US\$300 millones son en calidad de donaciones, el resto lo constituyen una reprogramación de préstamos ya pactados y la creación de nuevos créditos, lo cual aumentará los niveles de endeudamiento externo con el consiguiente incremento de las presiones fiscales.

### **Impacto en el sector externo**

Previo a los sismos, este sector mostraba una ampliación en el desequilibrio de la balanza comercial. Para el año 2000, el déficit comercial preliminar alcanzaba los US\$1754 millones, equivalentes al 12.6% del PIB y superior al 10% respecto al déficit registrado el año anterior. Esta es una tendencia que se ha venido observando a lo largo de la década y que ha sido sostenible gracias a la creciente afluencia de las remesas familiares con un monto próximo a los US\$2000 millones en el último año. La importancia de los flujos de remesas se refleja también en la estabilidad en el tipo de cambio y la acumulación de reservas internacionales hoy puestas en función de la dolarización de la economía.



Los efectos de los sismos en las capacidades exportadoras, más la confluencia de factores exógenos, hacen prever un agravamiento del sector externo en el corto plazo. La dramática contracción de los precios internacionales del café, unido al aumento de precios de los hidrocarburos, han significado un importante deterioro de los términos de intercambio del país, lo que, según el GOES, significó una pérdida de recursos equivalente al 1% del PIB en el año 2000. A lo anterior hay que agregar el significativo aumento que experimentarán las importaciones como resultado de los mayores requerimientos de la reconstrucción, lo cual puede traer serias complicaciones al manejo de las cuentas del sector externo.

Como si fuera poco, centrar las expectativas de reactivación de la economía en la expansión de la maquila en el corto plazo, no parece tener bases sólidas. Las exportaciones de la maquila han seguido creciendo, pero a tasas muy por debajo a las observadas a mediados de la década anterior. Trabajos recientes han señalado que durante el año 2000, las exportaciones netas de la maquila alcanzaron US\$381 millones, una cifra cercana a las exportaciones tradicionales en uno de sus peores momentos. Habrá también que tomar en cuenta que el actual período de desaceleración de la economía norteamericana tenderá a reducir la expansión de las inversiones maquileras, tal como está sucediendo en México.

Por otra parte, en los últimos años El Salvador ha intensificado sus esfuerzos de desregulación y apertura externa de

su economía, reduciendo unilateralmente las barreras arancelarias y no arancelarias. Adicionalmente, el país se ha embarcado en la búsqueda de la suscripción de Tratados de Libre Comercio, siendo el más importante el suscrito con México. Algunos trabajos desarrollados por FUNDE indican que la posibilidad de expandir considerablemente las exportaciones nacionales, sobre todo al mercado mexicano, son bastante limitadas, principalmente debido a que la economía mexicana no se encuentra entre las principales receptoras de nuestras exportaciones y porque los acuerdos alcanzados no lograron dar un tratamiento adecuado a las enormes asimetrías existentes entre estas economías.

Finalmente, las expectativas del gobierno por reactivar el sector externo y al mismo tiempo promover la generación de empleo, centradas en el mercado norteamericano, particularmente por la ampliación de los beneficios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, también se verán afectadas por los efectos de la desaceleración de la economía norteamericana, que seguramente se reflejará en una contracción de la demanda de textiles, lo cual limita las expectativas de crecimiento de las exportaciones liderado por la maquila de la confección.

En resumen, los daños ocasionados por los terremotos a la estructura productiva vinculada a la exportación, el aumento de los precios del petróleo, unido a un mercado internacional desfavorable para nuestros tradicionales productos de exportación - que deteriora los términos de intercambio-, reflejan la magnitud de los esfuerzos que deberá realizar el país



en un horizonte temporal que va mucho más allá del período de reconstrucción.

### **Impacto en el empleo**

Los mayores impactos de los terremotos se produjeron en las zonas semiurbanas y rurales, lo que toca a la micro y pequeña empresa, la producción agropecuaria y ciertas actividades de maquila.

Según cifras de CONAMYPE, en el sector de la micro y pequeña empresa, después del primer terremoto se perdieron 21,500 puestos de trabajo y 11,820 micro y pequeñas empresas fueron destruidas, lo que suma US\$16,254,000 de ingresos perdidos, suponiendo que un 30% de los establecimientos se reconstruyeran en los primeros tres meses (con una media de salarios perdidos, equivalentes a 1.5 meses y tomando como base el salario mínimo vigente). En importante anotar que este daño recae principalmente en mujeres, ya que la participación femenina en el sector es de un 65%.

En el sector agropecuario, el impacto se generó principalmente en la pérdida de producción en superficie cultivable, daños a la infraestructura, reducción de la captura pesquera y masiva destrucción de viviendas. Según datos de la FAO, luego del primer terremoto, se registraron 4,716 puestos perdidos; la mayoría se concentraba en la recolección de café, lo que implica US\$2.8 millones en pérdidas. Para el segundo terremoto, las pérdidas ascendieron a más de 8,900 empleos en el subsector café, además de 400 pescadores/as afectados en el Lago de Ilopango.

En la maquila los daños se concentran más en las retribuciones en jornal a los trabajadores y trabajadoras, debido a las suspensiones de labores por los terremotos, contabilizándose luego del primer terremoto, 5,358 jornales perdidos en recintos fiscales y zonas francas, 2,751 en depósitos de perfeccionamiento de activos (DPA), de los cuales, 2,042 corresponden a mano de obra femenina.

Según cifras de la CEPAL, se habrían perdido tan solo a partir del primer terremoto, un promedio de 32 mil 540 puestos de trabajo principalmente en la micro y pequeña producción urbana y rural. Este terremoto destruyó 11,800 microempresas y dañó 19,955 más, quedando en riesgo de perderse otros 9 mil 200 empleos. Las pérdidas a causa de este primer terremoto ascendieron a US\$148.5 millones. En cuanto a los daños por segmento, según el Consejo Nacional para la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), el 4.7% de las microempresas de subsistencia se registra como totalmente destruida, mientras que el 7.5% sufrieron daños.

Algunas instituciones que se relacionan con la microempresa expresan que producto del deterioro que habrá en el empleo, aumentarán los segmentos de subsistencia y acumulación simple de la microempresa, ya que éstos se han constituido como una alternativa al desempleo. Asimismo manifiestan que las carteras de crédito de los intermediarios financieros no formales se verán seriamente afectadas, mientras que a su vez crecerá la demanda de microcrédito. Identifican también la tendencia al crecimiento de la necesidad



de servicios no financieros, para lo cual es preciso la existencia de acciones institucionales coordinadas, que se enmarquen en políticas públicas orientadas para tal fin.

### **Impacto social**

**La vivienda** al iniciar el año, representaba un punto pendiente y deficitario en la agenda nacional, lo que se puso en evidencia con el impacto de los dos terremotos, sobretodo en la zona rural. Según cifras oficiales se registran 149,900 viviendas destruidas, 178,060 viviendas dañadas, además de 688 soterradas.

Estos daños implican pérdidas por US\$257.2 millones, mientras que los costos de reconstrucción se estiman en US\$716.6 millones. Situación que resulta más dramática cuando en el corto plazo, en el umbral de la época lluviosa, la población afectada urge de una vivienda provisional, que aún no ha sido posible cubrir en la totalidad de los casos y cuyas condiciones temporales amenazan con tornarse permanentes.

Otro efecto para la población que se ubica en zonas urbanas, y que tiene como alternativa la renta de un inmueble para cubrir sus necesidades de vivienda, es la amenaza de alza en los costos de alquiler, fenómeno previsible después de dos terremotos.

En el **ámbito educativo**, los daños causados por los terremotos se estiman en US\$153.2 millones, dejando un promedio de 1,560 escuelas afectadas. Además, existen otros impactos colaterales en el empleo del sector, como es el que 1,200 docentes desempleados que hubieran sido absorbidos este 2001, se quedarán sin dicha oportunidad, dado que los fondos que irían para este rubro, provenientes de préstamos del BID y del BM, se han orientado a la reconstrucción de la infraestructura dañada y a construir unas 1,090 aulas provisionales.

---

**En el corto plazo, en el umbral de la época lluviosa, la población afectada urge de una vivienda provisional, que aún no ha sido posible cubrir en la totalidad de los casos.**

---

Fuentes oficiales prevén que para enfrentar las secuelas de este desastre se invertirán este año y el próximo, US\$29.4 millones para reactivar el sector, fondos que serán cubiertos por la cooperación internacional a partir de gestiones en marcha (Grupo Consultivo en Madrid), y por los fondos de préstamos que se habían programa-

mado para levantar en el 2001 nuevas escuelas o aplicar nuevas tecnologías, por lo que se proyecta que el 50% de los anteriores nuevos proyectos quedarán sin ser ejecutados.

Al respecto, la CEPAL estima que los costos necesarios para la reconstrucción de este sector alcanzan los US\$231.4 millones, cifra que está muy por encima de las inversiones proyectadas por las fuentes oficiales que prevén para el 2001 una inversión de apenas el 12.3% de los cálculos efectuados por el organismo de Naciones Unidas.