

En materia de salud, las pérdidas calculadas alcanzan los US\$61.3 millones que se cuantifican en 23 hospitales destruidos o dañados, 125 unidades y establecimientos de salud afectados, los cuales se concentran en mayor medida en la zona rural y con mayores problemas de acceso en el país.

Esto no comprende los gastos que implicó la atención de emergencia a raíz de los sismos, en términos de material y recursos médicos, lo que dejó al sistema de salud en una situación de mayor precariedad, dado el déficit existente en cuanto a recursos médicos (medicinas y material de primeros auxilios, entre otros).

Los efectos inmediatos de los terremotos en la salud física de la población fueron evidentes en los registros de los establecimientos públicos de salud. Entre el 13 y el 18 de enero se registró haber atendido 5,467 infecciones respiratorias agudas (IRAS), 2,282 casos de diarreas, entre otros, lo que refleja la situación de emergencia enfrentada.

Un aspecto poco abordado por el sistema de salud pública en el país lo constituye la salud mental. Esto quedó en evidencia luego de los terremotos, ya que además de existir un mínimo personal para atender estos casos desde un enfoque psicosocial, su abordaje inmediato desde la salud pública fue con

medicina química (calmantes y anti-depresivos, entre otros), lo que, si bien ayuda en el momento, produce efectos posteriores en la salud física y mental.

Una muestra de los estragos en la salud mental sufridos por la población, luego del primer terremoto y sus réplicas, es el registro de 382 casos de depresión atendidos en establecimientos del Ministerio de Salud, los que para el segundo terremoto y sus réplicas se multiplicaron. Llama también la atención el incremento palpable de los casos de violencia intrafamiliar.

Servicios e infraestructura física dañados

En términos de servicios y recursos públicos como el agua, las instalaciones de saneamiento, electricidad, infraestructura vial, así como los gastos en materia de atención pública a la emergencia se estiman en US\$203.7 millones, lo que representa más de la tercera parte (37.4%) del total de daños causados por los dos sismos.

Estos daños son visibles y repercuten de inmediato en la cotidianidad del país y de su población, dada la urgente necesidad de rehabilitar la infraestructura vial de carreteras tanto en el

occidente como en la zona paracentral del país, que han quedado seriamente dañadas, así como caminos vecinales y

**En materia de salud,
las pérdidas
calculadas alcanzan
los US\$61.3 millones
que se cuantifican en
23 hospitales
destruidos o dañados,
125 unidades y
establecimientos de
salud afectados.**

acceso a comunidades rurales, que fueron prácticamente destruidos por los sismos. La cuantificación de daños en este ámbito registra 619 derrumbes ocurridos tanto a nivel de infraestructura vial urbana como rural, 938 edificios públicos dañados, 53 muelles y 373 iglesias dañadas.

Un efecto inmediato, en el ámbito de los servicios públicos para la población, es el mínimo o nulo acceso al servicio de agua y de electricidad en muchos lugares, lo cual es más patente en el ámbito rural de la zona paracentral del país (municipios de Cuscatlán, La Paz y San Vicente), lo que se convierte en una amenaza para la salud y la vida de los habitantes de estas zonas. En el área metropolitana de San Salvador numerosas colonias se han visto afectadas por un suministro irregular de agua, lo que podría representar un potencial brote de diversas epidemias dada la insalubridad que la falta de agua acarrea.

La CEPAL plantea que para enfrentar los costos de la reconstrucción en materia de servicios básicos, infraestructura vial y el sistema de atención de emergencias, se requeriría un promedio de US\$166.3 millones.

En otro orden de cosas, se calcula que los daños causados en el medio ambiente nacional se aproximan a US\$67.5 millones. Esto significa que para generar posibilidades de renovación del mismo se

requerirían de al menos US\$107 millones.

La seguridad alimentaria de la población en riesgo

La producción agropecuaria fue duramente afectada por los terremotos. Esto puso en evidencia el déficit estructural de este sector, y amenaza con desencadenar una difícil situación alimentaria y social a mediano plazo, sobre todo tomando en cuenta que la producción de granos básicos fue severamente dañada.

La producción agropecuaria fue duramente afectada por los terremotos. Esto puso en evidencia el déficit estructural de este sector.

Según la FAO, 46 mil personas en el sector agropecuario son damnificadas y carecen de condiciones para recuperarse en el corto plazo; el sector ha perdido el 40% de su capacidad de ingresos económicos, lo que se agrava, porque carece de las herramientas para recuperar la productividad y mí-

nimas posibilidades para mejorar sus ingresos. Esto reduce su capacidad de compra y su inserción y encadenamiento a otros sectores productivos. Los daños estimados en este sector, por los dos terremotos, alcanzan los US\$113.2 millones a nivel de producción e infraestructura, US\$141 millones en vivienda destruida o dañada a nivel rural, y un promedio de US\$26.4 millones en pérdida de ingresos.

En este sentido, la generación de empleo rural es una necesidad urgente para enfrentar la amenaza del incremento de

la migración rural a las ciudades, lo que provocaría aún más problemas sociales y un riesgo más grave para los recursos naturales.

II. La reconstrucción nacional única respuesta al impacto

Frente al panorama de muerte, dolor y desolación que nos han dejado los terremotos surgen algunas preguntas: ¿Está nuestro país condenado a experimentar este tipo de desastre seis o siete veces en cada siglo? ¿Vamos a estar emprendiendo tareas de reconstrucción cada cinco o diez años? ¿Hasta cuándo? No faltan políticos, funcionarios públicos y profesionales que descargan toda la responsabilidad en los fenómenos naturales imprevisibles, sean estos huracanes, terremotos o inundaciones.

Nada más lejos de la realidad. Si bien es cierto que la intensidad y características de estos fenómenos de la naturaleza - los terremotos - han sido en parte causa de tal catástrofe, no puede negarse que la magnitud de tales impactos se relaciona al tipo de organización social y económica, así como a la débil institucionalidad del Estado que prevalece en nuestro paísⁱ. En otras palabras, con menores niveles de pobreza, con mayor respeto al medio ambiente, con normas y reglas que prohíben o regulan el crecimiento urbano hacia zonas de riesgo, los fenómenos naturales habrían provocado

mucho menos estragos, causarían menos muerte y destrucción.

Esto no es nada nuevo y bastante se ha reflexionado en El Salvador y en todo el mundo en torno a ello. Hace apenas alrededor de dos años, a raíz del huracán Mitch que azotó Centroamérica, muchas organizaciones e instituciones ciudadanas, estudiosos y expertos insistieron en que la vulnerabilidad de un país juega un papel determinante en la envergadura y efectos de un desastre originado por un fenómeno natural.

La localización geográfica de El Salvador no la podemos cambiar. Pero sí podemos ir conociéndola mejor y por tanto, tomando en cuenta sus condiciones en el impulso del desarrollo nacional. De sobra sabemos que Centroamérica es, por sus características geográficas, geomorfológicas y climáticas una región de alta vulnerabilidad a los impactos de los fenómenos naturales. Sabemos también que el impacto de éstos sobre el potencial

La vulnerabilidad de un país juega un papel determinante en la envergadura y efectos de un desastre originado por un fenómeno natural.

desarrollo de los países no es marginal, sino que por el contrario, "constituye uno de los factores más importantes en la reducción de las tasas de sus economías, o en la minimización o nulificación de los avances logrados por los mecanismos tradicionales de desarrollo"ⁱⁱⁱ. La CEPAL además, se ha

encargado de mostrar que los países centroamericanos no escapan a esa lógica, cuando en uno de sus estudios revela que, entre 1960 y 1974 las

pérdidas sufridas en Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras fueron bastante significativas.ⁱⁱⁱ

Lo anterior pone de relieve la urgencia e importancia de trabajar en una sostenida disminución de aquellas condiciones que determinan la vulnerabilidad de nuestro país. Como señalara el SICA, "las condiciones de pobreza y desigualdad social y la presión sobre los recursos naturales potencian el daño personal, social, ambiental y económico de los eventos de origen geológico y climático a los que está sometido el territorio centroamericano. Su reversión debe ser parte fundamental de cualquier estrategia de desarrollo o de recuperación tras una catástrofe de este tipo"^{iv}.

En este marco, la FUNDE plantea que la única respuesta a la altura del desastre que actualmente enfrenta nuestro país, es un proceso de reconstrucción nacional enfocado adecuadamente.

La reconstrucción no sólo debe limitarse a la atención a los damnificados o la reposición material de casas, escuelas y hospitales, sino que debe contribuir al desencadenamiento de una dinámica de reconstitución de los tejidos sociales e institucionales, la generación de fuentes de trabajo y riqueza en diversas localidades y microregiones, la instalación de un sistema de prevención de desastres, la disminución de las vulnerabilidades y la construcción

de una institucionalidad adecuada, que le den a la sociedad salvadoreña un rumbo hacia el desarrollo y despierten en ella la energía y la esperanza suficientes para caminar hacia allí. En tal sentido, la reconstrucción debe tener perspectiva de desarrollo. La reconstrucción nacional, entendida en esos términos, contribuye a la búsqueda de una nueva arquitectura y la construcción de un nuevo esquema de crecimiento y desarrollo que sea participativo, incluyente y equitativo.

Ubicar el proceso de reconstrucción bajo la perspectiva del desarrollo requiere de ciertas condiciones básicas, algunas de las cuales se presentan a continuación.

1. Tarea de Nación

La primera condición es que la reconstrucción no puede ser exclusivamente una acción gubernamental. A pesar de

que aún no existe un diagnóstico preciso de los daños y que la cifra de US\$3,000 millones es una aproximación, no cabe duda que son gigantescos y afectan estructuralmente los niveles de desarrollo del país.

El Salvador de hoy es, sin duda, más pobre de lo que era el 12 de enero.

Hay un retroceso - que

en sentido histórico no es lineal - que tiende a reflejarse en los principales indicadores del crecimiento económico y del desarrollo humano. Por eso, son la nación entera, el gobierno nacional y los

La FUNDE plantea que la única respuesta a la altura del desastre que actualmente enfrenta nuestro país, es un proceso de reconstrucción nacional enfocado adecuadamente.

gobiernos municipales, el Estado en su conjunto, la sociedad civil y la empresa privada, los que tienen que emprender esa tarea. No se trata simplemente de "reponer" casas o escuelas, sino de impulsar una nueva lógica cuyo cambio inicia con el sujeto de la construcción. Lejos de cerrar las puertas a la participación y negarse a la concertación, el gobierno central debe ser el líder y principal promotor de las mismas. La ciudadanía por su parte, debe reivindicar su derecho a participar en las principales decisiones, a partir de propuestas viables, creativas y oportunas.

2. Diagnóstico territorial y nacional

No podrá haber una reconstrucción sólida, que dé paso al desarrollo, si no parte de una información y evaluación territorializada de los daños. No solo cuantitativa sino cualitativa. Esta tarea es urgente y debe hacerse combinando una amplia participación con métodos y sistemas científicos.

3. Políticas macroeconómicas adecuadas

En la problemática de la reconstrucción y del desarrollo juega un rol fundamental la política fiscal, como instrumento para lograr su financiamiento. Además, aun y cuando el país disponga de recursos frescos para la reconstrucción, es claro que éstos serán insuficientes, dada la

magnitud de la emergencia y los daños provocados. Esto implica que internamente El Salvador deberá enfrentar enormes esfuerzos fiscales en los próximos años, tanto para administrar la coyuntura como para afrontar los retos del desarrollo. Por ello, sería clave la construcción de un "pacto fiscal", que defina los grandes rumbos de la política fiscal, así como sus principales reformas e instrumentos y le imprima mayor progresividad a la estructura tributaria en el país, que permita distribuir la carga de la reconstrucción y los requerimientos

para el desarrollo, de manera más equitativa entre los distintos segmentos de la población.

La generación de empleos es también fundamental en la etapa de reconstrucción; sin embargo, la apuesta hacia el futuro, deberá considerar la formulación de políticas nacionales de empleo. Para ello tendrán que realizarse cambios

de fondo, no sólo en la visión que se tiene del sector, -desvinculado de otros sectores- y utilizándole como palanca de ajuste en ciclos de crecimiento o caída de la producción. En otras palabras, debe conferírsele al mercado de trabajo la importancia que tiene para el desarrollo del país. Ello supone, además, cambios institucionales y legales profundos.

En cuanto al sistema financiero, tanto formal como no formal, deberá orientarse a la búsqueda de mecanismos más idóneos para recalificar a las empresas

En la problemática de la reconstrucción y del desarrollo juega un rol fundamental la política fiscal, como instrumento para lograr su financiamiento.

que respondan a sus dinámicas específicas y no sean los criterios tradicionales aplicados por la banca comercial a la gran empresa.

Finalmente, es obvia la necesidad de aplicar de manera coordinada, políticas públicas orientadas a fortalecer a la micro y pequeña empresa, lo que plantea un cambio drástico en la concepción y forma en que se ha desarrollado la política económica en el país, cuyo énfasis ha sido más hacia afuera que hacia los sectores nacionales.

4. Reforma del Estado, descentralización y fortalecimiento institucional

Una cuarta condición es avanzar en la reforma del Estado y el fortalecimiento de las instituciones democráticas y las municipalidades. La envergadura del terremoto, desnudó de nuevo la fragilidad de los municipios, tanto el bajo nivel institucional de municipalidades y sociedad civil como su débil articulación.

Como señala la Red para el Desarrollo Local (RDL) "fortalecer el municipio es una tarea de primer orden de cara a generar condiciones para el desarrollo, para una mayor y mejor participación de la ciudadanía - lo que fortalece la democracia - y para prevenir y enfrentar los desastres naturales."

El proceso de reconstrucción deberá asignar nuevas y superiores responsabilidades y funciones a los municipios,

La Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL), diseñada por el Grupo Consultivo del FISDL, sigue siendo tarea pendiente y urgente de iniciar.

pero permitiendo a la vez que ellos adquieran las capacidades necesarias para asumirlas plena y responsablemente. Esto demanda un programa de capacitación y asesoría técnica que involucre a gobierno central, gobiernos locales e instituciones privadas especializadas, lucrativas y no lucrativas.

5. Impulsar el desarrollo local y avanzar hacia la regionalización del territorio

Aunque hace ya más de un año el presidente Francisco Flores aprobó y asumió como oficial la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL), diseñada por el Grupo Consultivo del FISDL, los terremotos mostraron que ésta sigue siendo tarea pendiente y urgente de iniciar.

Los desequilibrios territoriales han sido expuestos de nuevo y las condiciones de pobreza en la mayoría de municipios no resistieron el embate de los movimientos telúricos. Por ello, si queremos iniciar un camino de reducir sustantivamente las vulnerabilidades económicas, sociales y ambientales, la reconstrucción debe retomar la plataforma de la ENDL, como una estrategia generadora de espacios y dinámicas que abran paso al desarrollo sustentable en las diferentes localidades y regiones, buscando una sólida articulación a las dinámicas nacionales.

La situación en que ha quedado el país a raíz de los terremotos, donde muchos municipios ya no podrán volver a ser lo

que eran antes, es propicia para fortalecer la tendencia a la formación de regiones de desarrollo por la vía de asociar o mancomunar municipios. Hoy más que nunca es visible la necesidad de trascender las fronteras municipales, si se aspira a condiciones que posibiliten un desarrollo sustentable.

Esto implica un doble esfuerzo. Por una parte, las dinámicas concretas desde los municipios que van sentando condiciones sociales, económicas, políticas y culturales para la construcción regional y por otra, vinculada a la anterior, un proceso a nivel nacional y desde el país en su conjunto. Es en este marco que cobran fuerza las Acciones Territoriales del Plan de Nación propuestas por la Comisión Nacional de Desarrollo y asumidas también por el gobierno central.

Hay temas estratégicos que deben enfrentarse en forma coordinada local, regional y nacionalmente. En estos casos, los proyectos locales y regionales deben ser complementarios con los nacionales. Se trata que los proyectos nacionales y regionales integren y coordinen las actividades o proyectos de alcance municipal y micro-regional sobre una misma temática y que las provean de coherencia.

La complementariedad de lo local, lo regional y lo nacional debe fortalecerse a través de proyectos temáticos y mostrar ante la comunidad internacional que ambos tipos de esquema tienen su razón

de ser y que requieren ser apoyados con igual prioridad. Esto es especialmente claro en temas como prevención y mitigación de desastres, ordenamiento territorial y salud preventiva.

6. Ordenamiento territorial, mitigación y prevención de desastres

Los terremotos han vuelto a marcar la urgencia en El Salvador de implementar una estrategia de ordenamiento territorial, que garantice el mejor uso posible del suelo y ponga bases sólidas para articular la planificación local, regional y nacional.

Los terremotos han vuelto a marcar la urgencia en El Salvador de implementar una estrategia de ordenamiento territorial.

Por ello, la reconstrucción no puede dejar de incorporar medidas de corto y mediano plazo que permitan, sobre la base de un diagnóstico actualizado, reordenar ciertas localidades y regiones donde existen altos niveles de vulnerabilidad.

Es necesario aprovechar la reconstrucción para integrar la mitigación y prevención de riesgos con la planificación del uso del suelo. Esto no sólo reducirá la vulnerabilidad frente a los desastres, sino que mejorará la viabilidad de las inversiones y de las comunidades.

7. Impulsar el desarrollo rural

El impacto de los terremotos en el área rural vuelve a situar en primer plano la necesidad de una Estrategia para el

Desarrollo Rural, que requiere de políticas y regulaciones que promuevan la existencia y el desarrollo de un mercado de libre competencia, de un fortalecimiento del marco institucional público y privado para el desarrollo rural, del fortalecimiento de la sociedad civil y los espacios de participación, y de promover la inversión y el fortalecimiento de las capacidades productivas.

Lo primero que habrá que impulsar es un proceso de rehabilitación y reactivación del sistema agroalimentario y de las zonas afectadas, que tiene que ver con dotación de tierras y capital, rehabilitación de infraestructura social y productiva, restablecimiento de los servicios básicos y generación de empleo.

Combinado con ello, los tres ejes que debería impulsar la estrategia de desarrollo rural son: fortalecimiento del tejido productivo, inversión en capital humano y natural y fortalecimiento y desarrollo del capital socio institucional.

El fortalecimiento del tejido productivo pasa necesariamente por la democratización de la tierra con vocación agrícola, la creación de una Banca para el desarrollo rural, a través de la transformación de la Banca de Fomento Agropecuario y del Banco Hipotecario y un programa especial para financiar el desarrollo de la agroindustria así como

para la reconversión de la actividad cafetalera.

Finalmente, la reconstrucción debe aprovecharse para iniciar la creación de un nuevo modelo de organización institucional para el desarrollo rural, que, por una parte, integre diversas unidades y carteras públicas y, por otra, articule con los esfuerzos de los gobiernos locales.

Los tres ejes que debería impulsar la estrategia de desarrollo rural son: fortalecimiento del tejido productivo, inversión en capital humano y natural y fortalecimiento y desarrollo del capital socio institucional.

8. Fortalecer la planta productiva y la micro y pequeña empresa

El sector de la microempresa después de los terremotos enfrenta grandes desafíos, entre ellos, que aterrice la política nacional para la micro y pequeña empresa presentada por el Ejecutivo a través de CONAMYPE, donde se proyectaba invertir en el sector un promedio de US\$29.4 millones, lo que

comparado con la evaluación preliminar de daños, representa apenas el 19.2% tan solo de los daños del primer terremoto.

Otro de los desafíos ha venido siendo la configuración de un marco institucional que fortalezca el financiamiento a la microempresa, que dadas sus especificidades y la necesidad de una tecnología crediticia especial, se ha desarrollado más en el ámbito de la intermediación financiera no formal, la cual, por sus características de no ser comercial ni regulada, ha carecido de mecanismos de apoyo institucional desde el Estado.

Por su parte, uno de los ejes de la política presentado por CONAMYPE era la creación de un programa de financiamiento, denominado FIDEMIPE, con la figura de fideicomiso, a través de la cual se buscaba proveer de recursos financieros en condiciones de mercado, a instituciones financieras de intermediación. La administración y vigilancia de este fondo estaría a cargo del BMI. En esta política se contempla también la creación de un fideicomiso, orientado a la manutención de un programa de bonos para el financiamiento de asesorías y capacitaciones para el sector.

Otros componentes de este plan incluyen un nuevo marco institucional para la microempresa, el desarrollo empresarial, servicios financieros, asociatividad e información. Sin embargo, luego de los dos terremotos, diferentes gremiales relacionadas con la microempresa han hecho llamados al gobierno para que, dados los impactos del desastre, ponga en práctica a la mayor brevedad posible las medidas comprendidas en la política.

9. Avanzar con enfoque de género y edad

El diagnóstico posterior a los terremotos ha mostrado que nuevamente, mujeres,

niños y niñas, han sufrido de manera especial los efectos de aquéllos. Esto demanda que la reconstrucción, desde el primer momento, trace políticas y medidas específicas que permitan a estos sectores participar en la reconstrucción como sujetos y ser beneficiarios especiales de la misma. No se trata solamente de acciones puntuales, sino de incorporar en el diseño e implementación del plan de reconstrucción, un enfoque de género y edad, que garantice lo anterior en las distintas fases y pasos.

10. Promover la integración Centroamericana.

Finalmente, el desastre producido a lo largo y ancho del país por los terremotos de enero y febrero, obliga a retomar la urgencia de fortalecer el proceso de integración Centroamericana. Tal como la FUNDE planteara después del Huracán Mitch, la dramática fragilidad de cada país centroamericano, en este caso El Salvador, coloca el tema de la integración regional "como una prioridad de cara al desarrollo sustentable y desafían aquellas visiones estrechas que, cegadas por intereses económicos o políticos de pequeños grupos, no logran descifrar los retos de la globalización y la economía mundial"^v.

Notas

- i FUNDE: "La FUNDE frente a los estragos y desafíos del Terremoto del 13 de enero del 2001". Pág. 1, 02. San Salvador. Enero 2001.
- ii BAIRES Sonia en Lungo Mario y Baires Sonia: "De Terremotos, derumbes e inundados". Cap. II Págs. 44 y 45. FUNDE y LA RED. San Salvador, El Salvador. Septiembre 1996.
- iii ENRIQUEZ, Alberto: "El huracán Mitch, un examen doloroso

para el desarrollo sustentable en Centroamérica". Alternativas para el Desarrollo No. 56. Pág. 2. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Noviembre - diciembre 1998.

- iv SICA: "Reconstrucción y Transformación de Centroamérica después del Huracán Mitch: una Visión Regional". El Salvador. 1999.
- v Idem. Pág. 5