Economía, desastre y desarrollo sostenible

Economía, desastre y desarrollo sostenible

Carlos Acevedo
Luis Romano

338.9
A174e Acevedo, Carlos
slv
Economía, desastre y desarrollo sostenible / Carlos Acevedo, Luis Romano. —1a. ed.— San Salvador, El Salv. : FLACSO-Programa El Salvador, 2001
184 p. ; 22 cm.

ISBN 99923-33-08-1

1. Economía-El Salvador. 2. Desarrollo sostenible-El Salvador. 3. Desastres naturales-El Salvador. I. Romano, Luis, coaut. II. Título.

338.9

© FLACSO Programa El Salvador
Todos los derechos reservados

Portada: Héctor Lardé

La publicación de este libro ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo (NORAD) y OXFAM - América

Impreso en Talleres Gráficos UCA
ISBN 99923-33-08-1

8214

Primera edición: junio de 2001
500 ejemplares

San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

Hecho el depósito de ley.

BIBLIOTECA - FLACSO - EC
Fecha: 16 ago 2001
Compra:
Proveedor:
Canje:
Donación: X

CONTENIDO

PRESENTACION I

INTRODUCCIÓN 1

1. EL RESQUEBRAJAMIENTO DE LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA DURANTE 2000 7
- 1.1. Introducción 7
- 1.2. El reto pendiente del crecimiento 8
- 1.3. El sector externo, aún sin despegar (a pesar de la ICC) . 12
- 1.4. La política fiscal: el talón de Aquiles de la estabilidad macroeconómica 17
  - 1.4.1. Política fiscal y desempeño macroeconómica .. 17
  - 1.4.2. La espada de Damocles de la sosteniblidad fiscal 27
- 1.5. Los efectos macroeconómicos de la ley de integración monetaria 31
  - 1.5.1. Endeudamiento público y disciplina fiscal en una economía dolarizada 35
- 1.6. Desequilibrios fiscales, pasivos escondidos y privatización 49

2. EL IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS TERREMOTOS DEL 13 DE ENERO Y 13 DE FEBRERO 59
- 2.1. Población damnificada y daños globales 59
- 2.2. Cuantificación de los daños 64
- 2.3. Impacto macroeconómico 67
  - 2.3.1. Crecimiento 67
  - 2.3.2. Inflación 72
  - 2.3.4. Sector fiscal 73
- 2.4. Impacto social 77
- 2.5. El impacto político de los terremotos: el ensanchamiento de viejas fisuras 84

3. ESCENARIOS DE RIESGO 93
- I. Macrodesastres previos: lecciones sin acumular 93
- 1. Los desastres interregionales 98
  - 1.1. La secuencia sísmica volcánica de las décadas 1840 y 1850 99

1.2. Los terremotos de amplio espectro geográfico .. 105
2. La instrumentalización de un desastre: terremoto de 1954, expropiación de tierras indígenas y construcción social del riesgo 106
2.1. Los albores de la urbanización de una zona sísmica 107
2.2. El "boom" de San Salvador 109
2.3. Los efectos del traslado de la ciudad de San Salvador 110
2.3.1. Prevención de desastres y reparto de tierras 111
2.3.2. Efectos sobre la vulnerabilidad 112
3. Historia y dinámica reciente de los desastres en El Salvador 113
3.1. Los desastres entre 1521 y 1864 113
3.2. Los desastres a partir de 1964 115
II. Breve descripción del escenario de riesgo previo a los terremotos de 2001 118
1. Las amenazas 123
1.1. Naturales (Geológicas e hidrometeorológicas) .. 123
1.1.1. Geológicas 123
1.1.2 Hidrometeorológicas 124
1.2. Amenazas socionaturales 124
1.2.1. Deforestación 125
1.2.2. Erosión 126
1.2.3. Incendios forestales 127
1.2.5 Construcción de obras de infraestructura 128
1.3. Antrópicas 129
2. Los factores de vulnerabilidad 129
2.1. Físicos 129
2.1.1. Ubicación de los asentamientos humanos 129
2.1.2. Características de las construcciones 130
2.2. Ambientales 131
2.3. Económicos 132
2.4. Sociales 133
3. El escenario pos terremotos 2001 134
4. Las lecciones de la historia de los desastres 137

4. RETOS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE 141
4.1. La necesaria redefinición del marco básico de la política económica 141
4.2. Restricciones externas: el desafío de la reconstrucción en el contexto inescapable de la globalización 142
4.3. El replanteamiento del rol del Estado en la conducción económica y la desmitificación de la eficiencia privada 146
4.4. Repensar el territorio: prevención de desastres, combate a la pobreza y descentralización territorial 149
4.5. El redescubrimiento de retos antiguos: implicaciones para el desarrollo sostenible 153
4.5.1. Una agenda para el gobierno/Asamblea Legislativa 155
4.5.2. Una agenda para las comunidades en riesgo 157
4.5.3. Una agenda para las organizaciones no gubernamentales 158

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 161

PRESENTACIÓN

El Salvador dio sus primeros pasos en el nuevo siglo de forma verdaderamente traumática. La "integración monetaria", como de forma engañosa se denominó a la decisión política de dolarizar la economía despojando al país de su capacidad para definir instrumentos de política monetaria, parecía ser el hecho central destinado a mover y definir los escenarios de El Salvador en el futuro mediato e inmediato.

Ello, sin embargo, no sucedió así. Trece días después de la entrada en vigencia del sofisma de la "integración monetaria", un terremoto de fuerte intensidad agitó el territorio salvadoreño, transformando y transtornando la vida de todas y todos sus habitantes.

La pobreza y la tragedia se reacomodaron inamovibles en su mejor vitrina para no dejar espacio a dudas sobre la vulnerabilidad social y ambiental a la que han contribuido con fuerza los estilos de crecimiento económico que se han ensayado en el país, así como una planeación urbana de criterio exclusivamente rentista que ha soslayado criterios de seguridad humana y de conservación ambiental. La tragedia, tampoco dejó dudas sobre la incapacidad de la institucionalidad estatal para responder oportuna y apropiadamente a los retos planteados por el evento telúrico.

Por si fuera poco, un mes más tarde del primer terremoto, el evento natural y el desastre social que le acompaña se repitió afectando más regiones del país. Junto a los terremotos, miles de réplicas se sumaron como constante de la vida cotidiana de los salvadoreños, al menos durante el primer cuatrimestre del año. A las grietas y la fragilidad de los suelos y de las estructuras constructivas, acompañaron de forma cada vez más evidente las grietas psíquicas y emocionales de una población cuyo umbral de tolerancia estaba siendo desbordado.

En definitiva, los terremotos de enero y febrero de 2001 detonaron un estado de crisis nacional cuyas consecuencias para la sociedad y

desafíos para el estado apenas atisban. La reconstrucción del país supera en mucho los programas de vivienda temporal impulsados, y que son el núcleo de la acción de gobierno. El tejido socio productivo de más de la mitad de las municipalidades del país fue destruido total o parcialmente y ello no lo resuelve un programa de vivienda temporal, por necesario y urgente que éste sea.

El reto de la vulnerabilidad va más allá de la definición de mapas de riesgo y programas de contingencia o reacción al desastre, coordinados —además— por instancias con escasa capacidad de decisión y acción. Afrontar de manera responsable el problema de la vulnerabilidad en El Salvador pasa, necesariamente, por la definición de políticas de prevención y mitigación de riesgo; por una mayor inclusión de la organización social y ciudadana en las decisiones y acciones atinentes al tema; y, finalmente, por la existencia una institucionalidad y accionar estatal más responsable que promueva un crecimiento con equidad y uso sostenible de los recursos naturales.

Este es el entorno de temas y preocupaciones que ocupa al análisis del estudio realizado por Carlos Acevedo y Luis Romano. El mismo enfatiza en diversos factores asociados al fenómeno de la vulnerabilidad en el país, se detiene en el análisis de los efectos sociales y económicos de los terremotos de inicios de año y propone líneas de discusión que permitan estructurar prioridades para una agenda de desarrollo nacional en el horizonte del desarrollo sostenible.

Como Acevedo y Romano lo muestran, al golpear zonas ubicadas en posiciones intermedias de la escala de la pobreza, uno de los efectos inmediatos de los terremotos fue la considerable ampliación de la base de la pirámide de los pobres. Ello en el contexto de un país que ha observado un lento crecimiento de su economía desde mediados de los años 90, así como múltiples signos de deterioro social.

Pero, la comprensión del desastre excede a cualquier evaluación del impacto de los terremotos sobre la macro o la microeconomía. A lo largo del libro, los autores nos ubican frente a la tesis de que más allá de las amenazas naturales, múltiples factores inherentes a las estructuras y dinámicas de las sociedades inciden sobre las condiciones de vulnerabilidad a los desastres, así como sobre las dimensiones de éstos cuando una amenaza natural se presenta. En el caso salvadoreño, sostienen de manera consistente los autores, los modelos de desarrollo históricamente impulsados han marcado un proce-

so acumulativo de vulnerabilidades y amenazas, pues se han sustentado sobre la desigual distribución del ingreso y de la riqueza, así como sobre el uso insostenible los recursos naturales y los ecosistemas.

En este orden, a la vez que afectan negativamente el desarrollo y el crecimiento económico, en muchos países los desastres se presentan también como subproductos de estilos de crecimiento y desarrollo que generan o profundizan vulnerabilidades ambientales y sociales.

Ubicado en un escenario en que se conjugan la crisis del esquema de crecimiento económico impulsado desde finales de los años 80, y el desastre provocado por los terremotos, el presente libro plantea críticas serias a los esquemas económicos fundamentados en la liberalización a ultranza de los mercados, y retoma el concepto del desarrollo sostenible como el único horizonte teórico y práctico que puede conducirnos hacia un crecimiento con equidad y uso sostenible de los ecosistemas.

Si bien de forma incoada, los autores también apuntan a otra vulnerabilidad que nos aqueja: las profundas fracturas de que adolece la práctica democrática de nuestras elites gobernantes. Sin duda, los terremotos no sólo estremecieron territorialmente al país y golpearon el tejido socio-productivo de más de la mitad de municipios salvadoreños, sino también pusieron a prueba la escasa solidez de la concertación como mecanismo político de resolución de crisis, y dejaron al descubierto la polarización e intolerancia que afectan a las prácticas e instituciones políticas y partidarias. En definitiva, los terremotos dejaron fuerte evidencia de la vulnerabilidad al autoritarismo que aún caracteriza a nuestro sistema y actores políticos, cuyo comportamiento esbozó un escenario inhabitable para la democracia.

Políticamente, el país estaba ya en un momento crítico en lo que a fortalecimiento de prácticas democráticas se refiere. El primer año de gobierno del presidente Francisco Flores significó un sensible abandono de la concertación política. Al iniciar su segundo año, en el contexto de múltiples presiones y necesidades de concertar con la oposición, el gobierno enarboló el lema de la concertación pero lo que avanzó fue realmente poco. La inexistencia de mecanismos ó espacios institucionalizados de concertación; la pretensión de funcionarios del ejecutivo de que las iniciativas de gobierno se acepten sin discusión; y una izquierda política sin agenda clara, y ensimismada en sus conflictos intrapartidarios son factores que ayudan a explicar la situación.

Con todo, algunos acercamientos interpartidarios se dieron. Uno de ellos fue con ocasión de negociar la aprobación de los préstamos internacionales. Pero, dado que su viabilidad se sustentó en la intervención directa y activa de un actor externo al sistema político y partidario —el Banco Interamericano de Desarrollo—, esta experiencia no dejó ninguna experiencia que permitiera institucionalizar mecanismos de negociación interestatal o interpartidarios.

Mucho más importante en cuanto a generar condiciones de concertación nacional fue, sin duda, la presentación oficial de la propuesta de Acciones Territoriales del Plan de Nación, elaborada por la Comisión Nacional de Desarrollo tras un largo y amplio proceso de consultas a nivel nacional. Sin embargo, horas después de tal suceso, el presidente Flores anunció su decisión de impulsar la denominada "integración monetaria" desconcertando a la mayoría de los actores políticos y sociales del país, y neutralizando los pocos avances realizados en materia de concertación .

El anuncio de una decisión inconsulta de tal magnitud afectó inmediatamente la percepción sobre la confiabilidad del presidente. Pues mientras se transmitía la imagen de disposición a concertar sobre diversos temas de mediano interés, las decisiones trascendentales se comunicaban sorpresivamente y se celebraba públicamente como un éxito la capacidad de mantenerlas en secreto.

La dolarización cerró muchas puertas y espacios a la concertación. Con los terremotos, sin embargo, nuevos factores entre los que destacan la postura y el comportamiento adoptados por el ejecutivo para enfrentar la crisis, empeoraron el entorno político del país. El intento de concentrar protagonismo político excluyendo a los gobiernos locales de las tareas de atención a los afectados; la sistemática actitud de cuestionar la legitimidad política de la Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES) como actor imprescindible en los esfuerzos oficiales de gestión recursos externos para la reconstrucción; y la exclusión de los actores eclesiales de las instancias de coordinación nacional en la distribución de recursos, pese a su amplia presencia territorial, fueron elementos constitutivos de la postura gubernamental. La formulación presidencial "el único consenso que necesita el plan —de reconstrucción— es la voz de los damnificados", fue sin duda lo que mejor expresó el rechazo del ejecutivo a las diversas demandas de concertación nacional para enfrentar la tragedia.

Un factor adicional de considerable peso que no contribuyó a abrir espacios de diálogo y entendimiento político fue el rol desempeñado por el principal partido de oposición —el FMLN—. En términos generales, y enfrentado a la postura del gobierno, este tomó la cómoda posición de no asumir el reto de promover y/o exigir la concertación necesaria. Todavía más, su inicial propuesta orientada a discutir los desafíos de la reconstrucción pos-terremotos, incorporaba un nivel ideológico y exigencias maximalistas de tal magnitud que terminó generando fuertes alergias políticas en diversos círculos empresariales, políticos e institucionales.

En definitiva los terremotos de 2001 estremecieron al país entero, y mostraron la vulnerabilidad social, institucional y política en que nos encontramos. Transformaron la geografía del país, destruyeron el entorno de la vida cotidiana de millones de salvadoreños, y dejaron en evidencia la poco firme democracia que tenemos. Si la tragedia nos impuso de forma inmediata un efectivo dolor circulante, la intolerancia observada en las elites dirigentes —gobernantes y no gobernantes— se ha encargado de socavar las esperanzas ciudadanas en el futuro personal y familiar. Uno de nuestros riesgos mayores radica en que profundicemos procesos de desarraigo y erosión del sentido de pertenencia ciudadana. De no actuar con prontitud y con visión de país se podrá tener éxito en la "integración monetaria", pero no podremos detener la desintegración paulatina del sentido de nación.

Los terremotos han planteado retos que son múltiples, complejos y requieren de una visión que supere el corto plazo para abordarlos adecuadamente. Las crisis son siempre rupturas con lo existente, pero también son detonantes de oportunidades hacia el futuro. Ponerse de meta reconstruir lo que había hasta antes de la catástrofe es la peor y más miope estrategia que puede seguirse. El Salvador está, más bien, en situación de repensarse y reconstruirse teniendo como meta el mejor país posible.

En este contexto, el trabajo de Acevedo y Romano es sin duda un importante aporte que permite promover la discusión académica y política sobre los retos que enfrenta el país al iniciar el siglo XXI. Ello tanto por la responsabilidad y la seriedad que posee el análisis ensayado; por su visión diacrónica en la explicación y comprensión de los fenómenos del crecimiento económico y de la vulnerabilidad en el país; así como por el pertinente señalamiento de algunos temas estratégicos del desarrollo nacional cuya concertación es cada vez más necesaria y urgente.

FLACSO- El Salvador esta muy satisfecha con el resultado de este estudio. Creemos que su contenido deja constancia de las capacidades internas que el país tiene para interpretarse y pensarse a sí mismo, y que debemos optimizar. Institucionalmente queremos agradecer el respaldo financiero de la Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo (NORAD), que ha hecho posible la ejecución y publicación del estudio; así como a OXFAM América por su apoyo, que nos ha permitido una mayor difusión de los resultados.

San Salvador, junio de 2001

Carlos Guillermo Ramos
Coordinador Académico
FLACSO- Programa El Salvador

INTRODUCCÓN

Los terremotos de enero y febrero de 2001 agudizaron viejas y profundas vulnerabilidades latentes en la estructura socio-económica del país. Tales vulnerabilidades están inextricablemente ligadas con las deficiencias que el país presenta en materia de capacidades organizativas, mecanismos de detección de riesgos, sistemas de evacuación y el marco institucional para la prevención y mitigación de desastres, así como con debilidades estructurales de larga data que han conducido históricamente a un esquema de crecimiento excluyente y marginador, y que han sido exacerbadas por el agotamiento del modelo económico impulsado a partir de 1989.

Desde mediados de la última década del siglo XX, comenzaron a evidenciarse los primeros síntomas de tal agotamiento. La sensible caída de las tasas de crecimiento, la profundización de los desequilibrios fiscales y del déficit de la balanza comercial, y el incremento del consumo sin un correspondiente incremento de la producción, son sólo algunas de las dinámicas más perniciosas e insostenibles de la economía. Los primeros años de bonanza económica experimentados en la etapa de reconstrucción de post-guerra a partir de 1992 —posibilitados en gran medida por la expansión del crédito para actividades urbanas y para el consumo —apenas son ahora más que un recuerdo, especialmente después de cinco años con tasas de crecimiento económico que no llegan ni a la mitad de las registradas durante la primera mitad de la década de 1990.

El discurso oficial no ha escatimado justificaciones para intentar racionalizar tal situación, atribuyendo la desaceleración de la economía a factores exógenos como el deterioro de los términos de intercambio –debido a la caída de los precios internacionales del café y del azúcar, y la subida de los precios del petróleo —o la ocurrencia de fenómenos naturales como El Niño y la tormenta tropical Mitch. Estos elementos, aunque incidentes, no son en realidad las causas de fondo que explican el pobre desempeño de la economía. Después

del desastre provocado por Mitch en 1998, el gobierno encontró una buena excusa para justificar el incumplimiento de muchas de sus metas económicas. Paradójicamente, con ocasión de los recientes terremotos, no se ha recurrido todavía a ese tipo de excusas, pese a que los sismos han representado un desastre de mayor envergadura que Mitch. Inclusive un funcionario del gabinete económico se aventuró a afirmar, tras el primer terremoto, que las proyecciones económicas del gobierno no serían afectadas por la catástrofe, algo que la evaluación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) vendría a desmentir pocas semanas después.

Más allá del reconocimiento de que los desastres impactan los ámbitos económico, social y ambiental, es importante no perder de vista que, a su vez, la generación del riesgo y, consecuentemente, la producción de desastres, tienen importantes raíces socio-económicas y ambientales. El comportamiento de las estructuras de producción y distribución está íntimamente relacionado con la generación de factores de lo que se ha denominado "vulnerabilidad global" o, dicho en otras palabras, la propensión de una sociedad a ser afectada por amenazas que luego se convierten en desastres.

De ahí que los desastres sean más frecuentes e intensos en los países de menor desarrollo relativo, pues en ellos existe una vulnerabilidad considerablemente mayor de la población. Los países centroamericanos son un caso típico de sociedades en riesgo ante desastres, no sólo por ser altamente vulnerables, sino también por estar en una zona plagada de amenazas naturales (como, por ejemplo, volcanes, fallas sismogenéticas locales y continentales, ubicación en zonas de trayectoria de huracanes y de incidencia de sequías). Mitch y los terremotos de enero y febrero de 2001 son los recordatorios más recientes y de mayor envergadura, aunque no los únicos. Todos los años se suscitan desastres ocasionados por inundaciones, sequías, derrumbes y/o deslizamientos con efectos acumulados que pueden llegar a compararse al impacto de los de gran envergadura pero que, sin embargo, no reciben mayor atención (a no ser de las ineludibles tareas de atención de la emergencia). En muchas ocasiones, los desastres de carácter más local ni siquiera aparecen entre los registrados oficialmente.

El retraso relativo en el camino del desarrollo está asociado con una sociedad más frágil, más expuesta al riesgo, donde amenazas naturales de características similares provocan mucho más daño relativo que el que causan en países desarrollados. Por ejemplo, el

terremoto de 1986 en San Salvador ocasionó la muerte a más de 1.000 personas y pérdidas equivalentes al 31% del producto interno bruto; en cambio, el terremoto de Loma Prieta, Estados Unidos, en 1989 tuvo una magnitud similar al de San Salvador, pero solamente provocó una decena de muertes y daños por apenas 0,2% del PIB de los Estados Unidos, pese a que las pérdidas materiales quintuplicaron las provocadas por el terremoto en San Salvador.[1] Ambos fueron desastres de gran envergadura, pero su impacto relativo sobre la sociedad fue muy diferente: El Salvador —pese a toda la ayuda recibida— todavía no se recuperaba del terremoto de 1986 cuando fue afectado por los de 2001; en cambio, Estados Unidos se recuperó en pocos meses sin necesidad de asistencia externa.

Los desastres no son solamente el resultado de una amenaza natural, como un terremoto o un huracán, sino que existen condiciones inherentes a las sociedades que las vuelven más o menos propensas a ser afectadas por tales amenazas. Los diferentes modelos de "desarrollo" implementados en El Salvador desde tiempos coloniales han venido acumulando diversos factores de vulnerabilidad y generando amenazas en la medida en que han propiciado procesos de desigual distribución del ingreso y de la riqueza y han utilizado de forma insostenible los recursos naturales y los ecosistemas. La orientación agroexportadora que se configuró primero con el añil, el cacao y el bálsamo, y después con el café, el algodón y la caña de azúcar, tenía implícitas visiones muy concretas sobre la forma de utilizar el territorio, sus recursos naturales y hasta la mano de obra.

El cultivo del añil implicó una agresión a los ecosistemas del país al generar talas de bosques y selvas. La introducción del cultivo del café generaría nuevas talas, así como la expropiación de tierras comunales indígenas, el surgimiento de campesinos sin tierras y, posteriormente, la urbanización de San Salvador. Más tarde, el cultivo del algodón volvería necesaria la utilización de la zona costera, una zona ecológicamente frágil y propensa a las amenazas. Estas dinámicas tuvieron innegable participación en la construcción inicial de la vulnerabilidad ambiental, económica y social e, inclusive, en la generación de ciertas amenazas socionaturales, a las que luego se sumaron nuevos procesos de vulnerabilidad.[2]

---

1. Coburn y Spence (1992), citado por Bommer (1996).
2. En el capítulo III se presentan con mayor detalle los diferentes componentes del riesgo, amenazas y vulnerabilidades. Para una breve reseña de las raíces históricas del modelo agroexportador, véase C. Acevedo

Así pues, pese a ciertas apreciaciones gubernamentales, los desastres no son solamente eventos que "retrasan" el desarrollo, sino subproductos gestados por ciertos estilos de "desarrollo". Lo que sí es cierto es que los desastres se convierten en un elemento que provoca retrocesos en los procesos de desarrollo ya implementados y, a su vez, cuestiona la sostenibilidad de un determinado modelo (o modelos) de desarrollo. De hecho, en el estudio social de los desastres es comúnmente aceptado que éstos constituyen un "problema no resuelto del desarrollo" y que, por tanto, requieren para su prevención y mitigación de una redefinición de conceptos, estrategias y modelos de desarrollo.

El desarrollo sostenible se presenta así como un horizonte teórico y práctico hacia el cual deberían enfocarse los esfuerzos gubernamentales y, en esa medida, plantea un serio desafío para los modelos económicos fundamentados en la liberalización a ultranza de los mercados, los cuales difícilmente pueden conducir, dejados a su propia dinámica, hacia la equidad o el uso sostenible de los recursos naturales. Sin pretender agotar este debate, este ensayo aborda la problemática de la economía salvadoreña, de los desastres de enero y febrero de 2001, y de los riesgos y las vulnerabilidades acumulados secularmente en el país, para poner sobre la mesa de discusión el tema de la necesaria y urgente redefinición de las políticas públicas en función de enfrentar desde sus raíces las vulnerabilidades económicas, sociales y ambientales.

El ensayo se divide en cuatro capítulos. El primero de ellos intenta describir el entorno macroeconómico con que El Salvador cerró el año 2000 y analizar algunos de los factores más relevantes que subyacen al bajo desempeño de la economía, particularmente en el ámbito del sector externo y el área fiscal, a fin de contextuar el escenario socio-económico en el cual acontecieron los terremotos de enero y febrero de 2001 y evaluar la capacidad de respuesta del Estado, vía la política fiscal, para alcanzar una tasa más alta de crecimiento económico y hacerle frente a los retos de la reconstrucción y del desarrollo sostenible.

(1996), "The Historical Background to the Conflict", en J. Boyce, ed., *Economic Policy for Building Peace. The Lessons of El Salvador.* Boulder-London: Lynne Rienner, pp. 19-24.

El segundo capítulo aborda la descripción del impacto económico y social de los recientes terremotos, a partir de las evaluaciones de daños presentadas por CEPAL, Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Si bien, como se detalla en el apéndice a dicho capítulo, las metodologías de cuantificación de daños de tales organismos suelen presentar deficiencias que impiden capturar el impacto de un desastre en todas sus dimensiones, los informes que han elaborado para el caso de los terremotos de enero y febrero 2001 constituyen un importante insumo para dimensionar su impacto. Quizá la principal conclusión que deriva de este capítulo es que tal impacto fue más "social" que "económico", de modo que los terremotos habrían venido a cerrar más férreamente el círculo vicioso del lento crecimiento y del deterioro social. Aunque los sismos no concentraron sus efectos más devastadores sobre los departamentos que mostraban previamente una situación más apremiante de pobreza, sino que golpearon a los que estaban ubicados en una posición intermedia en la escala nacional de pobreza, ensancharon considerablemente la base de la pirámide de los pobres del país.

El tercer capítulo contiene los principales elementos a considerar para una caracterización del riesgo y, consecuentemente, para la formulación de un plan de desarrollo sostenible. De éste, vale la pena destacar que presenta una visión ampliada de las causales de los desastres, avanzando más allá de los enfoques naturalistas que conciben a los desastres como actos incontrolables, e inclusive de aquellos que plantean que los desastres son exclusivamente un problema de pobreza y/o deterioro ambiental.

Para finalizar, en el capítulo cuarto se señala la importancia de aprovechar la coyuntura post-terremotos para repensar el estilo de desarrollo más adecuado para El Salvador, más allá de las urgencias de corto y mediano plazo de la reconstrucción, y colocar al país en una trayectoria de alto crecimiento, en un marco de sostenibilidad social y ambiental que garantice la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores sociales más vulnerables, sobre una base participativa. A tal fin, se presentan algunas propuestas para superar los cuellos de botella del desarrollo sostenible, enfatizando sobre todo las medidas que ataquen las causas de la problemática y no solamente sus efectos, tal como ha sido la práctica tradicional.

1. EL RESQUEBRAJAMIENTO DE LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA DURANTE 2000

1.1. Introducción

El año 2000 fue escenario de un pronunciado deterioro de la economía salvadoreña, cuya tasa de crecimiento declinó por tercer año consecutivo, registrando un valor de 2%, la segunda tasa más baja de crecimiento del PIB real en los once años transcurridos durante 1990-2000. Aun cuando la demanda agregada creció 5,3%, la mayor parte de ese dinamismo se evacuó vía importaciones, al tiempo que el sector exportador dejó pasar otro año sin poder constituirse en el motor dinamizador de la reactivación, no obstante las perspectivas promisorias que en el último trimestre del año abrió para la maquila la ampliación de los beneficios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC).

A su vez, la prolongación por un año más del lento crecimiento contribuyó a profundizar los crecientes desequilibrios mostrados por las finanzas públicas desde mediados de los 90. Así, el sector público no financiero (SPNF) cerró el año con un déficit global equivalente a 3% del PIB, el más elevado desde 1992, mientras que el ahorro público cayó a sus niveles más bajos en la última década, al tiempo que la inversión bruta del SPNF declinó a 2,9% del PIB, profundizando la tendencia declinante experimentada por dicho indicador a lo largo de los 90 (y, particularmente, tras la privatización de las telecomunicaciones y las distribuidoras eléctricas en 1998).

Sobre ese trasfondo, el objetivo de este capítulo es describir el entorno macroeconómico con que El Salvador cerró el año 2000 y analizar algunos de los factores más relevantes que subyacen al bajo desempeño de la economía, particularmente en el ámbito del sector externo y el área fiscal, a fin de contextuar el escenario socio-económico en el cual acontecieron los terremotos de enero-febrero de 2001 y aportar a la evaluación de las repercusiones de los sismos y

del proceso de reconstrucción sobre la dinámica económica y social del país y las perspectivas para el desarrollo sostenible en el mediano y largo plazo.

1.2. El reto pendiente del crecimiento

Tras el cierre de 1999 con una tasa de crecimiento de 2,1%, parecía que la desaceleración de la economía salvadoreña había tocado fondo, y que el año 2000 podría marcar el inicio de la recuperación económica. Las proyecciones oficiales al inicio de 2000 estimaban una tasa de crecimiento de 3,5%-4% para el año.

Ese panorama cambió rápidamente conforme fue avanzando 2000. Primero, las autoridades económicas modificaron sustancialmente sus estimaciones de crecimiento para 1999, las cuales aumentaron sucesivamente de 2,1% a 2,6%, y luego de 2,6% a 3,4%, en total un incremento de 1,3 puntos porcentuales con respecto a la primera estimación. Al elevar el valor del parámetro que servía de "*benchmark*" (punto de referencia) para estimar la tasa de crecimiento de 2000, las perspectivas de alcanzar una tasa aceptable de crecimiento en dicho año se hicieron más difíciles. Es siempre menos complicado alcanzar un desempeño económico aceptable cuando el del año precedente ha sido particularmente malo.

Posteriormente, la dinámica de la actividad económica real se fue complicando a lo largo de 2000. A ello contribuyeron, entre otros factores, las alzas pertinaces del precio del petróleo y la caída de los precios del café en los mercados internacionales. No obstante las abundantes señales de que la economía seguía en picada, las autoridades económicas mantuvieron hasta concluir el año sus optimistas proyecciones de crecimiento. Esas proyecciones han cambiado a comienzos de 2001, doblegadas por el peso de la realidad.

Las estimaciones preliminares del BCR para el cierre de 2000 son, por el momento, que la economía creció apenas 2%, lo cual parece más consistente con las tasas de crecimiento interanual del PIB trimestral reportadas para los tres primeros trimestres del año: 2,3%, 1,6% y 1,5%, respectivamente. En el caso del sector agropecuario y de la construcción, las tasas de crecimiento en 2000 fueron negativas: -0,8% y -2,3%, respectivamente (Cuadro No. 1.1). Esta prolongada situación de desaceleración económica replantea con nuevo énfasis la pregunta por los factores que subyacen al aletargamiento que la economía salvadoreña padece desde mediados de los 90. ¿Por qué ese persistente lento crecimiento?

Cuadro No. 1.1
El Salvador 1995-2000: Oferta y demanda agregada a precios constantes de 1990 (tasas de variación anual)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
I. DEMANDA GLOBAL	10,8	-0,8	5,8	5,9	4,6	5,3
1. Gasto de consumo final	9,2	1,6	2,1	3,3	2,3	1,6
i) Privado	9,3	1,5	2,0	1,7	3,9	1,7
ii) Público	7,9	2,8	2,8	2,5	2,8	0,3
2. Inversión interna bruta	15,2	-22,1	6,5	21,9	-4,8	5,2
a) Formación bruta de capital fijo	14,5	-12,8	8,1	8,7	-0,2	5,4
i) Privado	16,4	-16,9	11,5	9,9	1,6	6,7
ii) Público	5,6	7,5	-4,8	3,2	-8,8	-1,6
b) Variación de existencias	24,9	-151,0	44,3	-213,7	-82,8	-10,3
3. Exportación de bienes y servicios	13,9	8,7	20,3	5,2	19,1	16,5
II. OFERTA GLOBAL	10,8	-0,8	5,8	5,9	4,6	5,3
1. Importación de bienes y servicios	21,1	-6,1	9,2	10,9	7,0	11,9
2. Producto Interno Bruto (PIB)	6,4	1,7	4,2	3,5	3,4	2,0
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	4,5	1,3	0,4	-0,7	6,9	-0,8
Explotación de minas y canteras	6,7	1,0	6,5	5,3	3,0	3,0
Industria manufacturera	6,9	1,7	8,0	6,6	3,7	4,5
Electricidad, gas y agua	5,0	17,1	4,2	6,1	1,7	1,2
Construcción	6,1	2,7	6,2	7,1	2,2	-2,3
Comercio, restaurantes y hoteles	9,9	0,4	2,9	3,8	1,7	0,8
Transporte, almacenaje y comunicaciones	5,5	1,9	7,7	4,3	8,9	6,2
Establecimientos financieros y seguros	16,4	2,7	12,6	8,9	15,4	5,1

El problema no consiste primordialmente en la falta de dinamismo de la demanda, aunque existen factores por este flanco que contribuyen al problema. La demanda agregada en términos reales creció 5,3% en 2000; en promedio, creció 5,4% en el cuatrienio 1997-2000. Esas serían también exactamente las tasas a las cuales habría crecido la oferta agregada para los mismos años, en el supuesto de que existe una identidad entre la oferta y la demanda agregadas (supuesto básico para el equilibrio de las cuentas nacionales). Por tanto, el problema tampoco radicaría en un desempeño demasiado modesto de la oferta, aunque comparativamente ésta se haya debilitado en relación con las tasas de crecimiento de entre 9 y 11% alcanzadas en la primera mitad de los 90.

La respuesta a la pregunta de por qué la demanda y la oferta agregadas crecieron en 2000 a una tasa de 5,3% en términos reales, mientras que el PIB real creció tan sólo a 2%, remite inexorablemente al modelo de crecimiento que se ha tratado de impulsar en el país desde finales de la década de 1989. En una economía donde el gasto de consumo agregado equivale a casi 100% del producto, mientras que la formación bruta de capital fijo (inversión) no llega al 20% del mismo,[3] es difícil que se generen dinamismos que propicien altas tasas de crecimiento sostenido en el largo plazo. Asimismo, en una economía donde las importaciones de bienes y servicios equivalen al 57% del PIB, es difícil esperar que cualquier eventual dinamismo de la demanda interna se traduzca en un estímulo importante para la producción doméstica, sobre todo cuando, por otra parte, la demanda externa de bienes domésticos, reflejada en las exportaciones de bienes y servicios, no alcanza el 40% del PIB. En una primera aproximación al fenómeno, la brecha entre el crecimiento de 5,3% experimentado por la oferta agregada en 2000 y el crecimiento de 2% del PIB, se explica por el crecimiento de casi 12% registrado por las importaciones de bienes y servicios.

El problema fundamental del lento crecimiento, que ya se ha hecho crónico en el país, concierne a la estructura de la demanda agregada y, más específicamente, a los canales a través de los cuales se satisface esa demanda, lo cual, a su vez, remite a la estructura de la oferta, a los desequilibrios estructurales que pesan sobre el aparato productivo doméstico y a los sesgos del modelo económico impulsado durante los 90. La demanda agregada ha estado creciendo a tasas aceptables, pero la porción doméstica de la oferta que la satisface no ha podido sobreponerse a la competencia de los bienes importados, ni menos aún ha sido capaz de salir a conquistar nuevos mercados externos que pudieran compensar el terreno cedido en el mercado doméstico.

En esas circunstancias, los flujos crecientes de remesas que El Salvador recibió en el último decenio del siglo XX han paliado las deficiencias de generación de ingreso doméstico, aumentando el ingreso nacional disponible en un 11% del PIB y reduciendo sustancialmente

3. La inversión interna bruta consiste en la formación bruta de capital fijo (privado y público) más la variación de inventarios. Sin embargo, tal como lo ha señalado Alwyn Young (1993) al analizar las economías del sudeste asiático, las estadísticas sobre las variaciones de inventarios suelen originarse a partir de groseras manipulaciones para encubrir las discrepancias entre las cuentas de producción y las cuentas de gasto, y/o están basadas en datos poco confiables.

el déficit de la cuenta corriente externa (que, de no ser por las remesas, sería aproximadamente equivalente al déficit de la balanza comercial), pero, a la vez, han contribuido a reproducir y amplificar los desequilibrios macroeconómicos asociados a tal modelo de crecimiento.

Las implicaciones de política económica que derivan de tal situación no apuntan necesariamente a la clausura de los flujos de la economía con el exterior. Estimular a los productores domésticos a costa de reducir la oferta de bienes y servicios disponibles para los consumidores —por ejemplo, obstaculizando los flujos de importaciones— podría conducir en términos netos a una reducción del bienestar de la población tanto en el corto como en el largo plazo, más allá de las ganancias políticas y económicas que podría reportar en el corto plazo para ciertos grupos de presión. Por otra parte, la estructura actual de producción y consumo a nivel agregado que presenta la economía salvadoreña resulta insostenible en el largo plazo, a no ser que El Salvador pudiera garantizar que las remesas —u otros flujos de capitales externos— seguirán fluyendo indefinidamente a los ritmos registrados en el pasado reciente.

El dilema va más allá de importar o no importar. De lo que se trata es de encontrar un balance entre el bienestar de la población consumidora —el cual no se expresa solamente en la posibilidad de consumir bienes y servicios de calidad a bajo precio, pero incluye ciertamente la capacidad de consumo como un elemento fundamental— y la viabilidad de los productores domésticos, en el marco de un modelo de crecimiento sostenible compartido que permita erradicar la pobreza. Como una pieza clave de tal modelo, antes que revertir los avances alcanzados en materia de apertura comercial y liberalización económica durante los 90, quizá habría que renovar esfuerzos para consolidar una plataforma productiva de categoría mundial que permita a El Salvador entrar a competir con más posibilidades de éxito en los mercados globalizados.[4]

Si este desafío revestía ya dimensiones colosales antes de los terremotos de enero y febrero de 2001, los retos adicionales que han venido a añadirse como consecuencia de los sismos bien podrían constituir una tarea para Sísifo. Desde el punto de vista del manejo macroeconómico, existen dos áreas claves en las que habría que repensar

4. Para una ampliación de este tema véase C. Acevedo (2000), *El Salvador 1999: Estabilidad Macroeconómica y Reformas Estructurales*, San Salvador: FLACSO-El Salvador; y R. Artavia y F. Larraín (1998), "El Salvador en el Ranking de la Competitividad Global", San José, Costa Rica: INCAE.

radicalmente la política económica con vistas a enfrentar tales desafíos con un mínimo de probabilidades de éxito: el sector externo y el área fiscal.

1.3. El sector externo, aún sin despegar (a pesar de la ICC)

El Salvador necesita con urgencia una estrategia económica que le permita generar los recursos para financiar los niveles de inversión y consumo necesarios para una mínima viabilidad económica y social, y para sostener el dinamismo del crecimiento en el largo plazo. La experiencia exitosa de varios países, así como diversos argumentos aportados por la teoría económica, aconsejarían adoptar como uno de los ejes fundamentales de tal estrategia una política sistemática de promoción de exportaciones orientada a elevar la productividad y competitividad del sector exportador y a diversificar la base exportadora y los mercados de destino de las exportaciones.

Existe un vasto *corpus* de literatura económica de acuerdo al cual la apertura comercial, combinada con la acumulación de capital humano y un marco adecuado de factores institucionales, constituye una precondición necesaria para el despegue económico y para que un país pueda generar y mantener ventajas comparativas en un mundo crecientemente globalizado y cada día más competitivo.[5] La integración de una economía en el mercado mundial facilita los procesos de aprendizaje en el lugar de trabajo (*learning-by-doing*), los derrames (*spillovers*) de conocimiento, la puesta al día tecnológica (*technological catch-up*) y la modernización industrial. Al generar una mayor demanda de fuerza de trabajo calificada y promover una mayor inversión en capital humano, la apertura comercial contribuye a incrementar la productividad del sector exportador; a su vez, un sector exportador más productivo adquiere mayores ventajas para insertarse competitivamente en los mercados internacionales.

No obstante que la promoción de exportaciones ha constituido, al menos declarativamente, uno de los ejes fundamentales del modelo económico que se ha tratado de implementar en el país desde 1989, el sector exportador no ha logrado constituirse todavía en un motor dinámico del crecimiento. El coeficiente promedio de expor-

---

5. Véase la compilación de trabajos editada por S. Burki, G. Perry y S. Calvo (1998), *Trade: Towards Open Regionalism*, Proceedings from the World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1997. Washington, D.C.: The World Bank.

taciones sobre PIB de El Salvador, uno de los principales indicadores para medir la pujanza del sector externo en una economía, ha promediado un 18% en los 90, cifra sumamente modesta si se la compara a los valores correspondientes de tal coeficiente para países como Chile (40%) o Costa Rica (50%).

Tal situación tiene que ver con debilidades estructurales de larga data inherentes al aparato productivo de El Salvador, así como con las considerables asimetrías que han revestido al proceso de apertura comercial. La liberalización comercial y de la cuenta de capitales durante los últimos once años han sido muy efectivas para propiciar la apertura del mercado doméstico a los flujos de bienes y servicios del exterior, pero no han alcanzado un éxito equivalente para apoyar la diversificación de la oferta exportable doméstica y asegurar un mejor posicionamiento de los productos salvadoreños en los mercados internacionales. Así, la apertura comercial ha funcionado predominantemente en una sola vía, exacerbando la vulnerabilidad histórica del sector externo.

La progresiva ampliación, año tras año, del déficit de la balanza comercial, constituye una de las manifestaciones más visibles de tal fenómeno. El año 2000 no ha sido la excepción. Si bien, de acuerdo con las cifras preliminares del BCR, las exportaciones de bienes (FOB) crecieron 17,5% con respecto a 1999, las importaciones (CIF) aumentaron 19,7%, con lo cual el déficit de la balanza comercial aumentó 23,3%. El incremento registrado por las importaciones resulta tanto más llamativo si se considera que, de acuerdo con el análisis macroeconómico convencional, la demanda de importaciones es función, entre otros factores, del ingreso nacional. Una tasa de crecimiento de casi 20% de las importaciones no suele ser un indicador aparejado a una situación de demanda deprimida. Por tanto, el hecho de que los flujos de importaciones continúen manifestando tal dinamismo en medio de una aparente desaceleración económica constituye un argumento adicional en favor de la hipótesis formulada más arriba sobre los principales factores causales del lento crecimiento económico del país.

En la desagregación por rubros de exportación, las exportaciones brutas de maquila consolidaron su posición como el principal componente de la oferta exportable, al generar divisas por US$1.600 millones, seguidas de las exportaciones no tradicionales, cuyo valor ascendió a US$968 millones, y las tradicionales, que generaron US$353 millones. Dentro de estas últimas, las exportaciones de café aumentaron 21,7% con respecto a 1999, aun cuando en términos absolutos su valor fue el segundo más bajo desde 1995 (después, precisamente, del

valor registrado por las exportaciones del grano en 1999).

El desempeño de las exportaciones de café resulta particularmente preocupante, dado el escaso éxito de los repetidos programas de "rescate" de la caficultura, desplegados por el gobierno, antes y después de los terremotos de enero y febrero de 2001. Reincidir en la adopción de tales programas cuando la rentabilidad de dicho cultivo se ha vuelto sistemáticamente negativa para el país equivaldría a haber insistido en la producción añilera en el siglo pasado cuando las condiciones mundiales de la producción y comercio del añil mostraban que ese producto ya no tenía ningún futuro comercial. El hecho de que la crisis por la que atraviesa la caficultura salvadoreña se haya vuelto ya crónica debiera constituir una señal de alerta lo suficientemente poderosa como para embarcarse en una estrategia efectiva de sustitución del café, a menos que el país sea capaz de alcanzar incrementos tales de productividad en dicho sector, que le permitieran competir efectivamente con dragones cafeteros como Vietnam, o consolidar nichos de mercado para la producción de variedades que incorporen un nivel mayor de valor agregado, como los llamados cafés orgánicos.

Previsiblemente, la transición desde el café hacia otro tipo de actividad —agrícola o no agrícola— en la que El Salvador pudiera desarrollar ventajas competitivas, no sería fácil. Pero podría hacerse menos escabrosa si los sectores involucrados encaminaran esfuerzos efectivos de reconversión hacia actividades que ya han mostrado ser en otros países alternativas exitosas a la agroexportación tradicional, como podría ser el caso, por ejemplo, de la hortofruticultura de exportación, que ha rendido buenos dividendos a países como Chile, México y Costa Rica. No debe perderse de vista, sin embargo, que esta estrategia no garantizaría tampoco un mayor nivel de desarrollo si no se encaminan esfuerzos para reducir la heterogeneidad estructural de la agricultura salvadoreña en cuanto a dotación de recursos y tecnología entre los diferentes productores.[6]

Por el lado de las importaciones, el principal rubro lo constituyeron las de bienes intermedios, las cuales ocasionaron salidas de divisas por un monto de US$1.573 millones, a lo cual contribuyó en medida apreciable el aumento de la factura petrolera debido a los incrementos registrados por los precios del crudo en los mercados internacionales. Por su parte, las importaciones de bienes de consu-

6. En países como México y Perú ha sido precisamente tal heterogeneidad lo que ha limitado el efecto positivo del comercio hortofrutícola

mo alcanzaron un monto de US$1.212 millones, como resultado de un incremento de 19,8% con respecto a 1999; seguidas de cerca por las importaciones de maquila, cuyo valor ascendió a US$1.155 millones. En el último lugar, las importaciones de bienes de capital representaron una salida de divisas por US$949 millones.

Cuadro No. 1.2
El Salvador 1995-2000: Balanza comercial de bienes
En millones de US$

	1995	1996	1997	1998	1999	2000[a]
I. EXPORTACIONES FOB	1.651	1.789	2.416	2.446	2.497	2.933
Tradicionales	425	414	604	421	316	353
Café	362	339	518	322	244	297
No tradicionales	579	610	755	836	848	968
Maquila	647	765	1.057	1.189	1.333	1.612
II. IMPORTACIONES CIF	3.329	3.222	3.739	3.960	4.084	4.888
Bienes de consumo	802	792	916	929	1.012	1.212
Bienes intermedios	1.211	1.207	1.311	1.355	1.300	1.573
Bienes de capital	843	872	745	826	817	849
Maquila	473	551	766	850	955	1.155
III. BALANZA COMERCIAL	1.678	1.433	1.323	1.513	1.587	1.956
	Como % del PIB					
I. EXPORTACIONES FOB	17,3	17,3	21,7	20.4	20.2	22.
Tradicionales	4,5	4,0	5,4	3,5	2,6	2,7
Café	3,8	3,3	4,7	2,7	2,0	2,2
No tradicionales	6,1	5,9	6,8	7,0	6,8	7,3
Maquila	6.8	7,4	9,5	9,9	10,6	12,2
II. IMPORTACIONES CIF	35,0	31,2	33,6	33,1	33,0	37,0
Bienes de consumo	8,4	7,7	8,2	7,8	8,2	9,2
Bienes intermedios	12,7	11,7	11,8	11,3	10,5	11,9
Bienes de capital	8,9	6,5	6,7	6,9	6,6	7,2
Maquila	5,0	5,3	6,9	7,1	7,7	8,7
III. BALANZA COMERCIAL	-17,7	-13,9	-11,9	-12,6	-12,8	-14,8

a/ Cifras preliminares
Fuente: Banco Central de Reserva.

---

sobre el desarrollo de la agroindustria. Véase B. Marañón (1997), "La agroexportación no tradicional de México y Perú", *Comercio Exterior*, Vol. 47, No. 12, pp. 997-1006.

El monto alcanzado por las importaciones de maquila amerita una breve consideración, en aras de precisar la contribución de ese sector a la captación neta de divisas por parte del país. Si bien es cierto que, en términos brutos, la maquila representa el principal rubro de exportación, al generar ingresos que en 2000 equivalieron al 166,5% de las exportaciones no tradicionales y 457% de las tradicionales, no debe perderse de vista que, por su propia índole, la actividad maquilera constituye una industria que genera relativamente poco valor agregado y que demanda altos volúmenes de bienes de capital, materia prima e insumos importados. Las divisas aportadas por las exportaciones netas de maquila, esto es, las exportaciones menos importaciones de maquila, en 2000, fueron bastante más modestas: US$457 millones. Por cada US$100 que El Salvador exportó en maquila en el año, tuvo que efectuar importaciones por casi US$72.

El discurso oficial pregonó insistentemente durante 2000 los presuntos beneficios que acarrearía la ampliación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y la suscripción de tratados comerciales de libre comercio, particularmente el TLC entre el llamado "Triángulo Norte" (Guatemala, El Salvador y Honduras) y México, en términos de la generación de empleo y el incremento de las exportaciones de maquila, los flujos de inversión extranjera directa y el crecimiento económico. De acuerdo con las proyecciones del Ministerio de Economía, la ampliación de los beneficios de la ICC generaría en los próximos tres años un incremento de US$900 millones anuales del valor total de la maquila textil y de US$300 millones anuales del valor agregado correspondiente, así como flujos anuales de nuevas inversiones por US$233 millones y 50.000 nuevos empleos por año. Un análisis mínimamente riguroso de tales proyecciones muestra, sin embargo, que los beneficios potenciales de la ICC han sido sobreestimados considerablemente.[7]

La magnitud de tal sobreestimación sería todavía mayor si se incorpora al análisis el efecto adverso que podría tener sobre la demanda de importaciones de Estados Unidos la desaceleración cada vez más visible de su economía ese país y, por ende, sobre las importaciones de maquila del resto del mundo, incluidas las de El Salvador. Aunque la Reserva Federal ha empezado a tomar medidas para evitar un "aterrizaje" demasiado brusco de la economía, recortando las tasas de descuento aplicables a los préstamos concedidos a la banca

7. Véase Carlos Orellana Merlos (2000), "Ampliación de los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe", Boletín No. 178, San Salvador: FUSADES.

privada, los organismos financieros internacionales han revisado a la baja sus proyecciones de crecimiento para la economía mundial en 2001 para incorporar el efecto de la desaceleración de la economía norteamericana.

La actividad maquilera, por ser un rubro intensivo en fuerza de trabajo, se ha constituido en una importante fuente de empleo para el país en los últimos años, aunque los mecanismos de transferencia tecnológica inherentes a tal actividad no sean particularmente pujantes. Por otra parte, aun si se consideran sólo los flujos netos de divisas aportados, las exportaciones de maquila serían todavía superiores a las exportaciones tradicionales. No obstante esos beneficios, subsiste la interrogante de si la maquila textil constituye el eje en torno al cual habría que articular la estrategia óptima a la que El Salvador aspira para dinamizar su sector externo y reencontrar la ruta del crecimiento sostenido. Sobredimensionar las ventajas de ese rubro específico podría dejar al país atrapado en un estilo de desarrollo en el que su fuente última de ventajas competitivas serían los bajos salarios, en contraste con las externalidades positivas que derivarían de la creación y consolidación de ventajas competitivas en otras actividades, incluso en el área misma de la maquila, como podría ser el caso de la de componentes electrónicos, cuyas posibilidades —y limitaciones— ilustra el ejemplo de Costa Rica.

1.4. La política fiscal: el talón de Aquiles de la estabilidad macroeconómica

1.4.1. Política fiscal y desempeño macroeconómico

La política fiscal constituye, teórica y prácticamente, un importante instrumento en manos del gobierno para incidir sobre los niveles de producción y empleo y, en general, sobre el entorno macroeconómico de un país. Al definir, implícita o explícitamente, sus prioridades de gasto, y adoptar una u otra política tributaria, el gobierno incide de un modo decisivo sobre el desempeño económico a nivel agregado e influye sobre la estructura de incentivos y la asignación de los recursos en la economía.[8]

---

8. Para un análisis téorico y empírico de la interacción entre la política fiscal y el desempeño macroeconómico en países subdesarrollados, véase Easterly, Rodríguez y Schmidt-Hebbel (1994), *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*, Washington, D.C.: The World Bank.

En tal sentido, la política fiscal puede jugar un rol instrumental fundamental para contribuir a alcanzar diversos objetivos sociales y económicos, entre ellos la estabilidad macroeconómica, el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza, lo cual, a su vez, la enlaza íntimamente con diversos temas de economía política (desigualdad en la distribución del ingreso, generación de oportunidades de desarrollo para los sectores más vulnerables de la población, etc). Más recientemente, el desarrollo de los llamados modelos de crecimiento endógeno ha aportado nuevos elementos analíticos para mostrar las potencialidades de la política fiscal en términos de su contribución al crecimiento económico.[9]

En el desempeño de tales funciones, la política fiscal no debe considerarse aisladamente de los otros instrumentos de la política macroeconómica o incluso de la política económica y social más en general. La teoría económica ha reconocido desde hace bastante tiempo que los dos brazos de la política macroeconómica —monetaria y fiscal— no son independientes entre sí. Esta es, por ejemplo, la premisa que subyace al análisis seminal de Blinder y Solow (1973) al demostrar que un aumento del déficit fiscal financiado por medio de emisión de bonos es insostenible y deberá eventualmente ser revertido o monetizado. Análogamente, el análisis efectuado por Sargent y Wallace (1981) sobre las restricciones financieras de la política fiscal muestra que, si existe un determinado techo sobre el stock de deuda pública que el mercado está dispuesto a aceptar y si la tasa de interés excede la tasa de crecimiento de la economía, las autoridades económicas eventualmente perderán el control de la base monetaria (y, por consiguiente, de la inflación) a menos que la política fiscal esté subordinada a la monetaria.

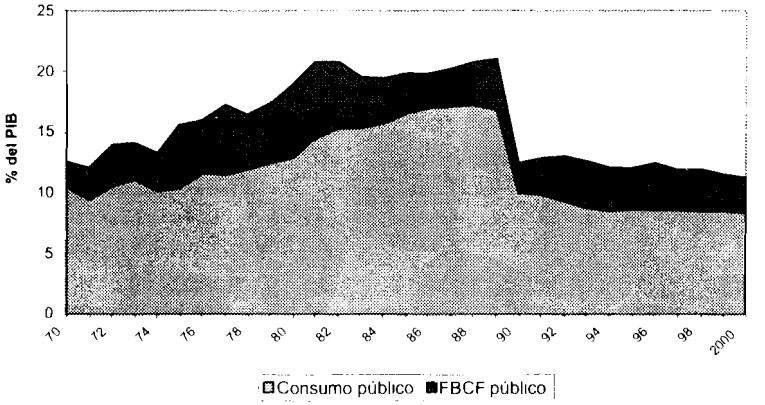
Los nuevos desarrollos en los mercados financieros internacionales durante los 90 han tendido a reforzar los vínculos entre la política fiscal y otras políticas macroeconómicas, en la medida en que la creciente integración de los flujos comerciales y financieros internacionales ha tornado virtualmente imposible aislar políticas (como la fiscal) de otras políticas (por ejemplo, la cambiaria o la de tasas de interés), ya sea dentro de un mismo país o entre países diferentes.

---

9. Véase S. Rebelo (1991), "Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth", *Journal of Political Economy*, 99, 3 , pp. 500-521; R. Barro y X. Sala-i-Martin (1992), "Public Finance in Models of Economic Growth", *Review of Economic Studies*, 59, 4, pp. 645-661; y W. Easterly y S. Rebelo (1993), "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation", NBER Working Paper 4499, Cambridge, Massachusetts.

Desde un punto de vista normativo, la política fiscal debería revestir idóneamente un carácter anticíclico. En períodos de lento crecimiento o desaceleración económica, el gobierno debería estar en capacidad de incrementar su nivel de gasto a efecto de ofrecer un estímulo fiscal a la economía. A la inversa, en períodos de bonanza económica, el gobierno debería contraer el gasto para reducir las presiones que el mismo ejerce sobre el nivel de precios, la demanda agregada y la balanza de pagos.

Grafica 1.1
Componentes de la demanda del sector público: consumo y formación bruta de capital fijo (% del PIB), 1970-2000



Fuente: Banco Central de Reserva.

En El Salvador, como en la mayoría de países subdesarrollados,[10] el manejo de la política fiscal ha tendido históricamente a moverse justamente en la dirección contraria, presentando un carácter procíclico, en la medida en que las variables del desempeño fiscal han estado condicionadas las más de las veces por las fluctuaciones del ciclo económico. Así, períodos de relativo auge económico (por ejemplo, debido a shocks externos favorables) han propiciado mayores niveles de recaudación tributaria y, por tanto, de mayor gasto

10. Véase M. Gavin, R. Hausmann, R. Perotti y E. Talvi (1996), "Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness", IADB Working Paper 326; y M. Gavin y R. Perotti (1997), "Fiscal Policy in Latin America", NBER Macroeconomics Annual, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

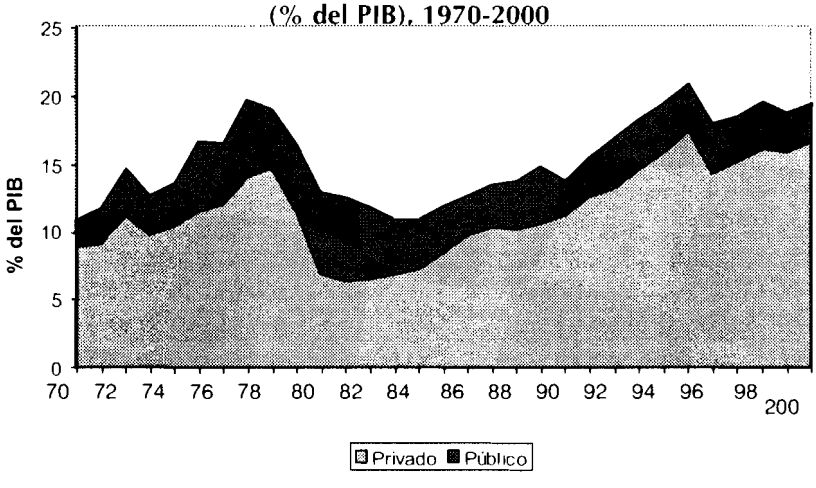
público; mientras que en aquellos períodos en que la economía ha atravesado por fases de desaceleración, los ingresos fiscales han tendido *pari passu* a disminuir, con lo cual el Estado se ha visto dificultado para atenuar y/o contrarrestar los efectos de coyunturas de lento crecimiento mediante medidas de estímulo fiscal a la demanda agregada. Esta ha sido, en particular, la situación que ha enfrentado el país en años recientes, en la medida en que la desaceleración económica ha repercutido en la capacidad del Estado para recaudar los ingresos fiscales que le permitan financiar un mayor nivel de inversión pública. De esta suerte, la política fiscal ha quedado atrapada en el círculo vicioso de la desaceleración económica-exiguos ingresos fiscales-escasa inversión pública-desaceleración económica.

Si el aporte del sector público a la demanda agregada a través del gasto de consumo final y de la formación bruta de capital fijo público se analiza en una visión retrospectiva de largo plazo, destaca el quiebre estructural experimentado por la política de gasto público durante los 90 en comparación con las dos décadas anteriores. Durante 1970-1989, el gasto público total (consumo + inversión) se elevó paulatinamente desde un nivel equivalente al 12.5% del PIB a comienzos de dicho período hasta sobrepasar 21% del PIB en 1989, para luego sufrir una brusca contracción de casi 9 puntos porcentuales del PIB entre 1989-90, que lo redujo a los niveles que presentaba veinte años atrás (véase Gráfica No. 1.1). El rationale de ese quiebre estructural en la política de gasto público se encuentra en la reorientación del rol asignado al Estado en el marco del proceso de liberalización económica y reformas estructurales iniciado en 1989, y que se intentó profundizar en los años subsiguientes como parte de la agenda de modernización del Estado, la cual todavía tiene pendientes varios puntos importantes.

Esta contracción del gasto público total ha afectado decisivamente la inversión pública (formación bruta de capital fijo), la cual representó en 2000 apenas un 2,9% del PIB, en contraste con el más de 6% que alcanzaba a inicios de los 1980. En términos comparativos con la inversión privada, el aporte público a la formación bruta de capital fijo del país ha disminuido sensiblemente a lo largo de los 90, sin que el incremento experimentado por la inversión privada haya sido suficiente para que la suma de ambas alcanzara los niveles requeridos por el país para sustentar una tasa de crecimiento de largo plazo como la que se logró durante la primera mitad de la década (Gráfica No. 1.2).

La persistencia de un nivel exiguo de inversión doméstica en el largo plazo redundará eventualmente en un stock de capital doméstico menor, lo cual implicaría, a su vez, niveles menores de producción e ingreso a nivel agregado. Al disponer la economía de un stock menor de capital, el producto marginal del capital será mayor, lo cual presionará al alza las tasas de interés. Al mismo tiempo, la productividad del trabajo será menor, reduciendo el salario real promedio y el ingreso total del trabajo. Dada la insuficiencia de la inversión privada para financiar los niveles de inversión que el país requiere para sostener altas tasas de crecimiento en el largo plazo, quizá es tiempo de replantear de nuevo el rol del Estado en la promoción del crecimiento.

Grafica 1.2.
Evolución de la inversión pública y privada
(% del PIB), 1970-2000



Fuente: Banco Central de Reserva.

Si el déficit fiscal se define en términos generales como la diferencia entre los gastos y los ingresos del sector público, esto es, como el ahorro público precedido por el signo menos; y, por otra parte, se considera que el ahorro nacional es simplemente la suma del ahorro privado y público, entonces un aumento del déficit fiscal (reducción del ahorro público) que no fuese compensado por un mayor nivel de ahorro privado conduciría a una reducción de la inversión doméstica y/o de la inversión externa neta, a menos que el

incremento del gasto público consista en inversión, tal como se muestra más formalmente en el apéndice técnico al presente capítulo. En términos de las implicaciones para la política fiscal, ello plantea el difícil reto de reorientar el gasto público corriente hacia la formación de capital fijo, exigencia que, si ya era relevante antes de los terremotos de enero-febrero de 2001, se torna en un imperativo categórico en la coyuntura post-terremotos de cara a la necesidad de reponer la infraestructura dañada por los sismos y restituir los servicios públicos afectados en el área social (educación, salud, vivienda, etc.).

Cuadro No. 1.3
El Salvador 1995-2000: Sertor Público No Financiero
Operaciones presupuestarias consolidadas (% del PIB)

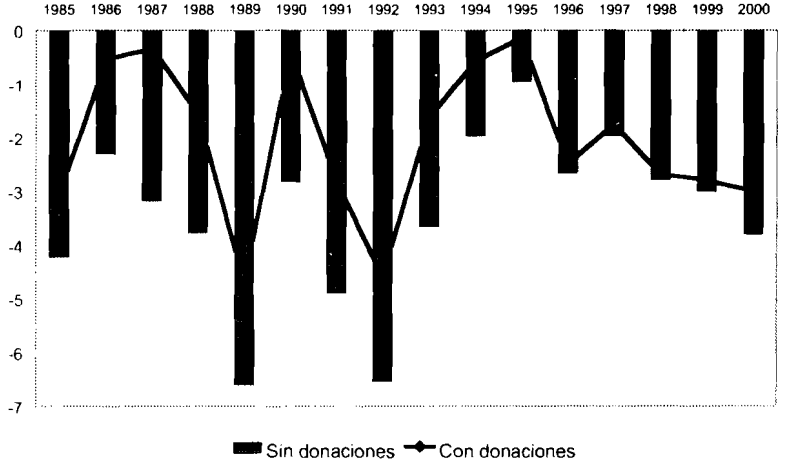
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
I. Ingreoss y donaciones	18,0	17,1	15,3	15,0	15,0	15,6
1. Ingresos corrientes	17,1	16,9	15,1	14,8	14,7	14,8
Tributarios	12,0	10,6	10,3	10,2	10,2	10,2
2. Ingresos de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
3. Donaciones del exterior	0,8	0,2	0,2	0,1	0,3	0,8
II. Gastos de concesión neta de préstamos	18,1	19,5	17,1	17,6	17,6	18,6
1. Gastos corrientes	13,9	15,0	13,2	13,8	14,5	15,4
Consumo	10,2	11,1	10,1	10,4	11,2	11,2
Intereses	1,6	1,8	1,6	1,5	1,4	1,5
Transferencias corrientes	2,1	2,1	1,5	1,9	2,0	2,6
2. Gastos de capital	4,2	4,6	4,0	3,8	3,2	3,3
Inversión bruta	3,6	4,3	3,7	3,7	3,1	2,9
Transferencias de capital	0,6	0,3	0,3	0,1	0,1	0,4
3. Concesión neta de préstamos	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
III. Ahorro corriente (I. 1 - II.1)	3,2	1,9	1,9	1,0	0,2	-0,6
IV. Ahorro primario	4,9	3,6	3,5	2,5	1,6	0,9
V. Superávit (déficit) global						
1. Incluyendo donaciones	-0,1	-2,5	-1,8	-2,6	-2,8	-3,0
2. Excluyendo donaciones	-0,9	-2,7	-2,0	-2,7	-3,0	-3,8
VI. Financiamiento externo neto	1,3	2,7	2,0	-0,2	1,2	1,5
VII. Financiamiento interno bruto	-1,2	-0,3	-0,3	2,8	1,5	1,5
PIB (millones de colones corrientes)	83.130	90.261	97.428	104.907	109.086	115.667

Fuente: Banco Central de Reserva.

Durante los 90, los gastos corrientes han representando en promedio el 77% de los gastos totales del sector público no financiero (SPNF), superando el 82% de los mismos en 2000. Dentro de los gastos corrientes, aproximadamente el 74% han sido gastos de consumo, en su mayoría pago de salarios. De los gastos totales proyectados en el Presupuesto General de la Nación para 2001, el 77,4% corresponde a gastos corrientes, de los cuales el 49% lo absorben las remuneraciones.

En contraste, los gastos de capital del sector público han venido contrayéndose paulatinamente por la vía de recortes de la inversión bruta del SPNF, la cual habría caído a un nivel equivalente a 2,9% del PIB en 2000 (Cuadro No. 1.3). Esta tendencia a apoyarse en la reducción de la inversión pública para manejar los desbalances fiscales constituye una política contraproducente que no sólo dificulta las posibilidades de la economía para revertir la fase de lento crecimiento por la que atraviesa desde mediados de la década pasada sino que también compromete la capacidad del país para superar las deficiencias de que adolece en diversas áreas necesarias para consolidar una plataforma productiva que le permita insertarse competitivamente en los mercados internacionales, generar un crecimiento económico sostenible en el largo plazo y avanzar en la erradicación de la pobreza.

Grafica 1.3.
Déficit global del SPNF, incluyendo y excluyendo donaciones (% PIB), 1995-2000.



Fuente: Banco Central de Reserva.

La expansión de los gastos corrientes en desmedro de la inversión pública representa un elemento constitutivo del deterioro general mostrado por las finanzas públicas desde mediados de los 90 en la dirección de una progresiva ampliación de la brecha fiscal, el declive del ahorro público y un nivel cada vez mayor de endeudamiento gubernamental. Al igual que en 1999, el crecimiento de los ingresos corrientes así como el relativo aumento experimentado por los flujos de donaciones externas en 2000,[11] continuaron a la zaga del aumento del gasto público.

Si bien los ingresos y donaciones del Sector Público No Financiero (SPNF) aumentaron 10,6% con respecto a 1999, los gastos y la concesión neta de préstamos se incrementaron en 11,2%, dando como resultado un déficit global, incluyendo donaciones, de 3.473,4 millones de colones, superior en 14,5% al déficit convencional registrado por el SPNF en 1999.[12] Excluyendo las donaciones del exterior, el déficit global del SPNF en 2000 habría ascendido a 4.429,3 millones de colones, esto es, un incremento de 33,2% con respecto al déficit global excluyendo donaciones de 1999. Como porcentaje del PIB, el déficit fiscal del SPNF, incluyendo donaciones, habría alcanzado 3%, el valor más alto registrado por esta variable desde 1992. El déficit excluyendo donaciones habría sobrepasado 3,8% del PIB.

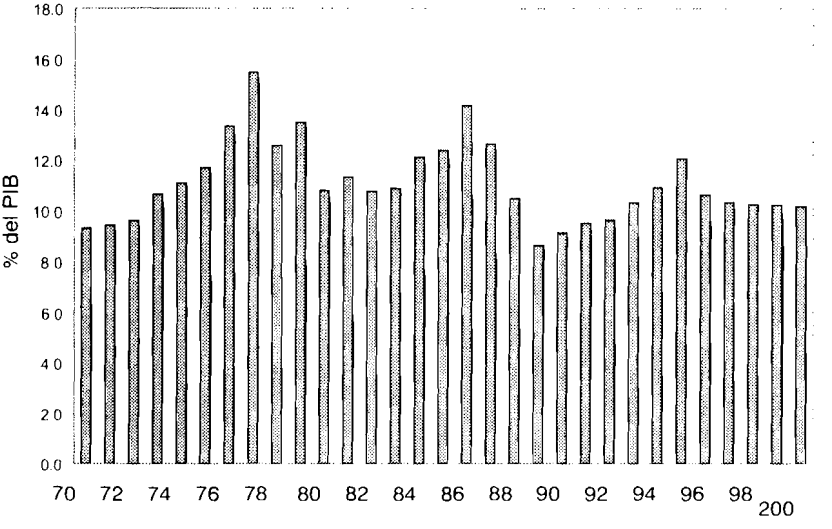
Los ingresos corrientes del SPNF aumentaron 6,3% con respecto a 1999. El 68,8% de los mismos fue aportado por los ingresos tributarios, los cuales registraron un incremento de 5,4%. Dentro de los ingresos tributarios, destaca el dinamismo registrado por la recaudación de la renta, la cual aumentó 9,3%, mientras que la recaudación del IVA creció 6,8%. No obstante ello, la carga tributaria siguió anclada en 10,2% del PIB, el mismo valor registrado en 1998-99 (Grá-

---

11. En promedio, las donaciones externas representaron un 2% del PIB durante 1985-1994. Ese promedio se redujo a 0,35% del PIB durante 1995-99, aunque aparentemente las donaciones estarían experimentando un relativo repunte a partir de 1999-2000. En 2000, los ingresos del SPNF por vía de donaciones ascendieron a 955,9 millones de colones (0,85% del PIB).
12. El déficit convencional (o financiero) mide la diferencia entre el gasto público total efectivo, que incluye los pagos de intereses pero excluye los pagos de amortización de la deuda pública, y el ingreso total efectivo, que incluye los ingresos tributarios y no tributarios y las donaciones pero excluye los fondos obtenidos en préstamos.

fica No. 1.4), mostrando el modesto impacto de las reformas adoptadas en el último par de años para vigorizar los ingresos fiscales.[13]

Gráfica No. 1.4
Evolución de la carga tributaria, 1970-2000



Fuente: Banco Central de Reserva.

Por el lado del gasto público, los gastos corrientes del SPNF registraron un incremento de 1.887,2 millones de colones (+11,9%). Los componentes principales de tales gastos correspondieron a gastos de consumo, los cuales aumentaron 838,2 millones de colones (+6,9%), y transferencias corrientes, las cuales registraron un incremento de 808,2 millones de colones (+37,2%). El pago de intereses sobre la deuda pública, si bien mostró un incremento menor (en valores absolutos) al de los rubros mencionados, registró en cualquier caso un significativo aumento de 240,8 millones de colones (+15,8%), con lo

13. Tales reformas incluyen las modificaciones a la Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y Prestación de Servicios, la Ley del Impuesto sobre la Renta y la Ley Represiva del Contrabando e Infracciones Aduaneras, aprobadas por la Asamblea Legislativa el 16 de septiembre de 1999; y la eliminación de las exenciones del IVA a los granos básicos, las frutas, verduras, leche y medicinas, aprobada el 13 de abril de 2000 (Decreto Legislativo No. 877, Diario Oficial No. 82, 4 de mayo de 2000).

cual la participación porcentual de dicha partida dentro de los gastos corrientes se situó en 9,9%.

Como resultado neto de esos flujos de ingresos y gastos corrientes, el ahorro corriente del SPNF registró una sensible caída de 876,1 millones de colones, pasando de un nivel positivo de 199,6 millones de colones en 1999 a un saldo deficitario de -676,5 millones de colones en 2000, equivalente a -0,6% del PIB, el valor más bajo alcanzado por este indicador desde 1991. Por su parte, el ahorro primario disminuyó 635,3 millones de colones (-37%), situándose en 1.085,6 millones de colones, equivalente a 0,9% del PIB, el valor más bajo de esta variable desde 1989.

Las perspectivas fiscales se tornan aún más sombrías en el mediano plazo al considerar la creciente carga fiscal que supondrá en los próximos años el financiamiento del legado del régimen previsional público tras la reforma del sistema de pensiones en 1998. Dado el virtual agotamiento de las reservas técnicas del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y del Instituto de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), el Ministerio de Hacienda ha estimado que dicha carga ascenderá aproximadamente a 8.900 millones de colones en el período 2000-2004, ejerciendo una importante presión adicional sobre las finanzas públicas.[14] El costo fiscal asociado al fondo público de pensiones para el año 2001 equivaldría a casi 1% del PIB, e irá incrementándose hasta alcanzar en el 2004 un monto equivalente al 2,1% del PIB.

Si a ello se añaden los costos fiscales que involucraría la aplicación plena de la Ley de Integración Monetaria a partir del 1 de enero de 2001, y el esfuerzo fiscal que demandará la reconstrucción post-terremotos, el problema de la sostenibilidad fiscal, que ya con anterioridad a la dolarización y a los sismos se percibía como el talón de Aquiles de la estabilidad macroeconómica, pasa a constituirse en la restricción más importante que deberá resolver la política económica para evitar que El Salvador quede atrapado en la "lista de perdedores" de la globalización conforme avanza el siglo XXI.

---

14. De acuerdo con el Decreto Legislativo No. 659, el gobierno debería trasladar al fondo para las pensiones públicas el 0,5% del Presupuesto General de la Nación durante 1998-2002, el 1% durante 2003-2007, y el 1,5% del año 2008 en adelante.

1.4.2. La espada de Damocles de la sostenibilidad fiscal

El problema de la sostenibilidad fiscal que El Salvador enfrenta no constituye en modo alguno una situación privativa del país sino un mal endémico tanto en países desarrollados como subdesarrollados. En los países industrializados, los déficit fiscales como porcentaje del PIB han aumentado vertiginosamente en los últimos veinte años, más como resultado de excesos de gasto público que de deficiencias de la recaudación tributaria. Así, el gasto público en dichos países aumentó de 28% del PIB en 1960 a 50% en 1994, mientras que la deuda pública saltó de 40% del PIB en 1980 a 70% en 1995 (Coleman, 1997). Una de las causas preeminentes de tal deterioro fiscal la constituye el creciente costo de los sistemas de seguridad social, como resultado de las tendencias demográficas (principalmente el envejecimiento de sus poblaciones) y del aumento de los costos de los sistemas de salud.[15]

Los patrones actuales de ingresos y gastos fiscales en la mayoría de países industrializados son insostenibles en los próximos 25 años (Elmendorf y Mankiw, 1998). Las tendencias demográficas implican que para el 2010 la población mayor de 60 años representará el 23% de la población en los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), desde un 18% en 1990. Si tales países no realizan un esfuerzo serio de reforma de sus sistemas de seguridad social, éstos entrarán en bancarrota temprano en el siglo XXI.

Sobre ese telón de fondo, el problema de la sostenibilidad fiscal ha inspirado en la última década una vasta literatura económica, así como una profusión de modelos e indicadores, la mayoría de los cuales se ha concentrado en analizar los casos de Estados Unidos y otros países industrializados.[16] Dos de los enfoques más utilizados

15. Sobre el elevado costo fiscal de las redes de seguridad social y, particularmente, de los sistemas públicos de pensiones, véase P. Masson y M. Mussa (1995), "Long-Term Tendencies in Budget Deficits and Debt", IMF Working Paper 95/128; R. Coleman (1997), "Confronting Budget Deficits", *Economic Issues* No. 3, Washington, D.C.: International Monetary Fund; D. Elmendorf y G. Mankiw, "Government Debt", Working Paper 1998/09. Washington, D.C.: Federal Reserve Board, January 1998; y J. Bravo y A. Uthoff, "Transitional fiscal costs and demographic factors in shifting from unfunded to funded pension in Latin America", Serie Financiamiento del Desarrollo 88, Santiago de Chile: CEPAL, October 1999.
16. Para un *survey* de la literatura sobre este tema, véase John T. Cuddington (1997), "Analysing the Sustainability of Fiscal Deficits in Developing

en esa literatura han sido el "enfoque contable" (*accounting approach*) y el "enfoque de la restricción del valor presente" (*present-value constraint approach*). El primero asume que un déficit fiscal es sostenible si resulta compatible con una relación deuda/PIB constante. El segundo se basa en la idea de que la sostenibilidad de la política fiscal depende en último término del nivel de déficit fiscal financiable, lo cual a su vez depende del comportamiento de los acreedores.

Cuadro 1.4
Deuda pública externa e interna de El Salvador, 1996-2000
(Millones de US$)

	1996	1997	1998	1999	2000[a]
			Deuda Externa		
Desembolsos	566	975	478	601	495
Servicios	388	843	565	549	332
Amortización	286	739	463	439	215
Intereses	103	105	102	111	117
Saldo	2517	2689	2632	2788	2794
Saldo (% del PIB)	24,3	24,1	22,0	22,4	21,1
Gobierno central	1829	1966	2005	2251	2280
Autónomas	448	486	462	377	360
Banco Central	231	237	165	160	154
			Deuda Interna		
Desembolsos	172	155	147	588	591
Servicios	307	347	242	480	386
Amortización	175	217	155	289	322
Intereses	132	130	87	92	64
Saldo	1384	1338	1347	1550	2013
Saldo (% del PIB)	1,34	12,0	11,2	12,4	15,2
Deuda total (% PIB)	37,7	36,1	33,2	34,8	36,3

a/ Cifras preliminares
Fuente: BCR.

Countries", World Bank Policy Research Working Paper 1784; y N. Chalk y R. Hemming (2000), "Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice", IMF Working Paper 00/81. Una recopilación de estudios de casos para América Latina se encuentra en E. Talvi y C. Végh (compiladores), *¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad.* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

Aunque no existe un método simple y seguro para determinar los límites de acumulación de deuda pública en una perspectiva intertemporal, el comportamiento fiscal de cualquier gobierno está sometido a una restricción de solvencia. *Ex post*, los déficit presupuestarios que conducen a la acumulación de deuda deben ser compensados eventualmente, ya sea por medio de superávit primarios futuros, financiamiento monetario, pérdida de reservas internacionales o insolvencia. Si se descartan las tres últimas opciones, tal restricción *ex post* implica que un gobierno no puede endeudarse más allá de lo que es capaz de pagar en el futuro con superávit primarios, los cuales deben ser suficientes para cubrir también el pago de intereses.[17]

A diciembre de 2000, el saldo de la deuda externa del sector público no financiero (gobierno central y autónomas) de El Salvador alcanzaba US$2.640 millones, equivalente a 20% del PIB. La deuda pública externa total (sector público + BCR) ascendía a US$2.794 millones (21,1% del PIB), distribuida en US$2.280 millones del gobierno central, US$360 millones de las empresas autónomas y US$154 millones del BCR. El 94% de la deuda total correspondía a deuda de mediano y largo plazo (US$2.637 millones), la cual presenta normalmente la desventaja de incorporar un premium por liquidez, pero ofrece en contrapartida la ventaja de permitir un manejo más flexible de los flujos de efectivo para servirla. La deuda de corto plazo (US$158 millones) correspondía enteramente al gobierno central. Del saldo total de deuda, US$1.975 millones (70,7%) estaban contratados con organismos multilaterales y US$663 millones (23,7%) con organismos bilaterales. Los restantes US$157 millones (5,6%) correspondían a deuda contraída con otras instituciones financieras.

De la deuda externa del gobierno central, US$2.071 millones (90,8%) correspondían a préstamos y US$194 millones (8,5%) a bonos, la mayor parte de los cuales (US$157,9 millones) se encuentra colocada a plazos de menos de un año. El pequeño remanente de US$14,3 millones (0,6%) consistiría en "deuda garantizada", esto es, préstamos contratados por empresas públicas no financieras y por la alcaldía de San Salvador, garantizados por el gobierno central.

---

17. Empíricamente, la restricción presupuestaria intertemporal ha inspirado varios indicadores de sostenibilidad, como el del "patrimonio neto constante" (*constant net worth*) y la llamada "brecha primaria" (*primary gap*) sugerida por O. Blanchard (1990), "Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators", OECD Working Paper No. 79.

En adición a su saldo de deuda externa, el gobierno central acarreaba a finales de diciembre de 2000 un saldo de US$1.393 millones (10,5% del PIB) por concepto de deuda interna, dividida en US$545,6 millones de títulos valores (39,2%), US$675,8 millones de préstamos (48,5%) y US$171,8 millones de deuda garantizada (12,3%). El saldo total de la deuda pública interna ascendía a finales de año a US$2.013 millones, equivalente a 15,2% del PIB.

Sumando los componentes interno y externo, el saldo total de la deuda pública a diciembre de 2000 rondaba en torno a 36,3% del PIB. Esta cifra, aunque todavía modesta en términos comparativos con las de otros países, representa ya un nivel de endeudamiento que podría escapar fácilmente del control de las autoridades económicas y derivar en la tentación de un "juego Ponzi",[18] conduciendo eventualmente al cierre de las válvulas de financiamiento externo, aun en un esquema de dolarización. La tendencia a recurrir al endeudamiento (interno y/o externo) para enfrentar los desbalances fiscales que afectan al país resulta particularmente pernicioso cuando los incrementos del gasto público se destinan a gastos corrientes mientras la inversión bruta del Estado mantiene bajos niveles, y en un contexto internacional desfavorable para la emisión de deuda en los mercados emergentes.

Asimismo, el crecimiento real de la economía afecta decisivamente la capacidad de acumulación de deuda pública. Como lo muestran los análisis empíricos de sostenibilidad fiscal, si una economía crece más lentamente que la tasa de interés real, la deuda pública crecerá más rápidamente que la capacidad del gobierno para pagarla, orillando las cuentas fiscales hacia una senda explosiva de endeudamiento.

---

18. En los modelos macroeconómicos de optimización inter-temporal, las restricciones presupuestarias suelen formularse bajo la forma de una "condición de no-juego-Ponzi" (*no-Ponzi-game condition*), la cual puede interpretarse en sentido amplio como la restricción de que un agente no puede endeudarse indefinidamente más allá de sus propios recursos para mantener un determinado nivel de consumo. El nombre viene de Charles Ponzi, un bostoniano que en 1920 recaudó $15 millones de 40 mil inversionistas a quienes prometió duplicar su dinero en 90 días. Ponzi utilizó un esquema financiero de "cartas en cadena" mediante el cual empleaba el dinero de sus nuevos inversionistas para pagarle a los anteriores, hasta que su juego se descalabró y fue enviado a prisión.

1.5. Los efectos macroeconómicos de la ley de integración monetaria

El 1 de enero de 2001, El Salvador pasó a ser el tercer país oficialmente dolarizado de América Latina, después de Panamá y Ecuador. A partir de ese día, la Ley de Integración Monetaria aprobada por la Asamblea Legislativa en su última sesión plenaria de noviembre de 2000 (Decreto Legislativo 201), obliga al sistema financiero salvadoreño a denominar sus balances en dólares y a retirar de circulación todos los colones que ingresen al sistema, sustituyéndolos por dólares. La facultad de emisión de nuevos colones por parte del Banco Central de Reserva ha quedado derogada.

Así culminaría un escabroso proceso de intensos cabildeos gubernamentales y caldeados debates públicos sobre el régimen cambiario, que se iniciara en 1994, a raíz de la primera arremetida de ARENA, entonces bajo la administración Calderón Sol, en favor de la dolarización. En aquel momento, la iniciativa fue abortada luego de que el FMI y el Banco Mundial se mostraran escépticos respecto de la viabilidad de la medida para consolidar los logros alcanzados por El Salvador en materia de estabilidad macroeconómica. Seis años más tarde, en un contexto internacional distinto, marcado por la secuela de varias crisis financieras, la decisión de dolarizar El Salvador ha recibido el aval cautelosamente optimista de los organismos financieros multilaterales.

No obstante ese prolongado período de gestación de la iniciativa, la decisión de dolarizar en este momento parece haber respondido a un esfuerzo desesperado de la administración Flores para sacar al país del preocupante letargo económico en que ha languidecido desde mediados de los 1990, y atajar las críticas generadas por la incapacidad que el gabinete económico ha mostrado durante su primer año y medio de gestión para responder al desafío de insertar competitivamente a El Salvador en la globalización. Después de haberse situado, tras Chile, en una cómoda posición de liderazgo regional en la carrera del crecimiento económico durante el primer quinquenio de los noventa, El Salvador ha quedado relegado a un modesto décimo tercer lugar entre una veintena de economías latinoamericanas en la segunda mitad de la década.

La desaceleración económica, a su vez, ha retroalimentado crecientes desequilibrios fiscales, mientras que el sector externo, lejos de consolidarse como motor del crecimiento, no ha logrado sobreponerse a precios internacionales adversos y pérdidas de competitividad. Tras casi doce años de implementación del modelo de liberalización comercial iniciado por la primera administración de ARENA en 1989, los empresarios salvadoreños no sólo no han podido salir a

conquistar nuevas posiciones en los mercados internacionales sino que incluso han cedido el mercado doméstico a las mercancías de diversos dragones exportadores. De no ser por las remesas enviadas por los salvadoreños en el exterior, los precarios equilibrios económicos alcanzados y los niveles de consumo mantenidos por el país durante la década habrían sido insostenibles.

Con bombos y platillos, la administración Flores anunció la Ley de Integración Monetaria como la espada que permitiría cortar de un tajo el nudo gordiano del estancamiento económico y borrar al país de la "lista de perdedores" de la globalización. La dolarización sería la panacea que resolvería todos los males que aquejan a la economía salvadoreña y permitiría lograr lo que tres administraciones consecutivas de ARENA no han conseguido, esto es, sentar cimientos sólidos para impulsar una estrategia de crecimiento orientada hacia afuera, que permita a El Salvador aproximarse a las economías de alto desempeño mundial.

Como era anticipable, la implementación del proyecto ha encontrado importantes obstáculos, políticos, económicos, culturales y jurídicos. Si bien la teoría de las expectativas racionales aconseja que una medida de política monetaria usualmente debe revestir un carácter sorpresivo para ser efectiva, porque de otro modo los agentes económicos adecuarían su comportamiento para anticiparse a la medida y neutralizarían sus pretendidos efectos,[19] cabe imaginar un escenario contrafactual en el cual un gobierno pudiera generar el consenso suficiente para impulsar una medida como la dolarización a base de liderazgo y concertación. Habida cuenta de que la administración Flores no se ha caracterizado precisamente por su capacidad de liderazgo ni por su proclividad a buscar mecanismos de concertación para enfrentar los problemas fundamentales del país, no es de extrañar que la dolarización se haya terminado imponiendo como una medida sorpresiva e inconsulta.[20]

---

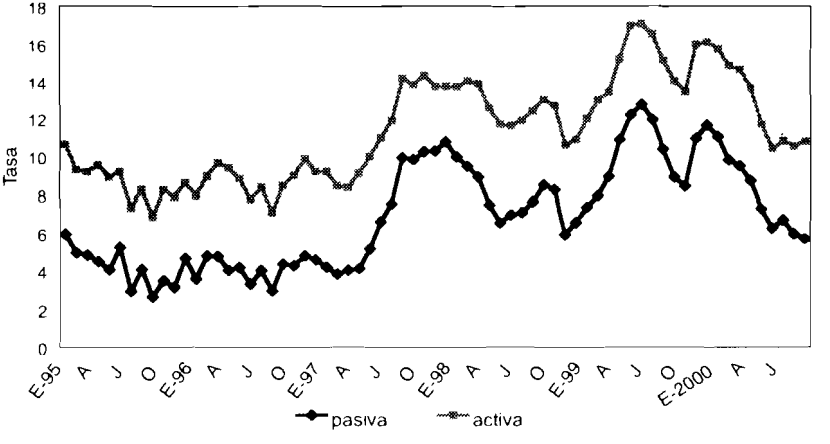
19. Dos textos clásicos donde se desarrolla la hipótesis de las expectativas racionales son Robert E. Lucas (1972), "Expectations and the Neutrality of Money", *Journal of Economic Theory* 4, pp. 103-124; y R. Lucas (1976), "Econometric Policy Evaluation: A Critique", en K. Brunner y A. Meltzer (eds.), *The Phillips Curve and Labor Markets*, pp. 9-46, Amsterdam: North Holland.

20. A título anecdótico de cómo se procesan política y socialmente situaciones similares en otras latitudes, puede ser ilustrativo recordar que, en 1983, el Ministro de Finanzas de Israel fue forzado a renunciar tras las protestas populares que se suscitaron en su contra luego de que trascendiera a los medios de comunicación su disposición a analizar la conveniencia de dolarizar la economía de ese país.

El manejo propagandístico gubernamental no ha ayudado a la implementación de la medida, al exagerar inescrupulosamente —sobre todo en las primeras semanas del proyecto— las bondades potenciales de la dolarización (por ejemplo, sus beneficios en términos de una reducción de las tasas de interés domésticas) e incurrir en visibles contradicciones, afirmando, por un lado, que el colón continuará siendo moneda de curso legal junto al dólar, en una suerte de bimonetarismo, pero derogando, por otro lado, el poder de emisión de moneda del BCR.

No deja de ser paradójico que El Salvador haya decidido dolarizarse en un momento en que los dos países emblemáticos del tipo extremo de cambio fijo —Panamá, bajo un esquema de dolarización; y Argentina, con caja de convertibilidad— presentan los mayores niveles de desempleo en América Latina y pujan infructuosamente por sobreponerse a las bajas tasas de crecimiento que han golpeado a sus economías en años recientes. En contraste, la mayoría de países latinoamericanos se han movido desde regímenes cambiarios semifijos hacia esquemas más flexibles; y algunos, como México y Brasil, han logrado sortear airosamente mares turbulentos montados sobre la tabla de un tipo de cambio flotante. Para mala fortuna también de los partidarios de la dolarización, el gabinete económico del Presidente Flores se decidió a lanzar la iniciativa justamente en el momento en que la economía norteamericana ha entrado en una visible fase de desaceleración, después de más de una década de inusitada expansión económica.

Grafica 1.5
Evolución de las tasas de interés reales, 1995-2000



Fuente: Banco Central de Reserva.

Ello no significa necesariamente que la dolarización no pueda traer beneficios a la economía salvadoreña, por más que tales beneficios no alcancen las proporciones que pregona el discurso oficial. La dolarización podría ser "buena para todos" en la medida en que contribuyera efectivamente a desentrampar la economía y catalizara un crecimiento compartido. Caso contrario, no pasará de ser una iniciativa "más buena" para unos que para otros. En concreto, la dolarización debería revestir un atractivo particular para los agentes económicos endeudados en dólares, cuyos pasivos no correrían ya el riesgo de verse afectados por una devaluación. Entre esos agentes se contaría el sistema financiero, cuyos pasivos externos alcanzaban a diciembre de 2000 un saldo de $883 millones, distribuidos en $362 millones de pasivos de corto plazo y $521 millones en obligaciones de mediano y largo plazo.

Uno de los argumentos más socorridos por los partidarios de la dolarización ha sido que, si se adoptara este esquema monetario, las tasas de interés bajarían significativamente debido a la eliminación del riesgo cambiario. El argumento es teóricamente consistente, pero ha sido también sobredimensionado por la propaganda gubernamental. De hecho, las tasas de interés reales habían empezado a bajar sensiblemente a lo largo de 2000 antes del anuncio de la dolarización (véase Gráfica No. 1.5), de modo que las ganancias marginales que podrían esperarse de la medida en términos de reducir las tasas de interés y la inflación son modestas, aunque no desdeñables. A diferencia de Argentina cuando se adoptó la caja de convertibilidad, o de Ecuador cuando se decretó la dolarización, El Salvador no enfrenta desequilibrios macroeconómicos inmanejables que ameriten un tratamiento de *shock* como el que la dolarización podría aportar para controlar una situación de hiperinflación o reducir las tasas de interés a niveles compatibles con la tasa de rendimiento real del capital.

Más importante aún, la dolarización *per se* tampoco constituirá un incentivo para la inversión directa nacional y extranjera ni para la plena integración del sistema financiero nacional a los circuitos internacionales si El Salvador no resuelve otros problemas de carácter estructural que afectan las decisiones de cualquier inversionista potencial que esté considerando la posibilidad de comprometer su capital en el país, por ejemplo, la calidad de la infraestructura física de carreteras y telecomunicaciones, el clima de seguridad personal y jurídica y el nivel de calificación de la mano de obra, en general, el tipo de condiciones productivas requeridas para consolidar una plataforma competitiva de categoría mundial.

Las consideraciones anteriores no desvirtúan los méritos de la dolarización como un mecanismo para garantizar un entorno de mayor estabilidad monetaria y financiera en el largo plazo y, particularmente, como un "candado" para evitar que en el futuro un eventual manejo irresponsable de la política macroeconómica pudiera abrir la caja de Pandora de la inestabilidad monetaria. En el corto plazo, sin embargo, el costo que la dolarización implica en términos de reducción del margen de maniobra de la política monetaria puede llegar a ser bastante oneroso, sobre todo en una coyuntura en que el país ha sido severamente golpeado por dos terremotos y en la que los flujos efectivos de la ayuda internacional serán previsiblemente insuficientes para financiar la reconstrucción. Aunque el rol de la política monetaria como instrumento para incentivar el crecimiento estaba restringido ya desde 1993, en consistencia con el funcionamiento típico de un régimen de tipo de cambio fijo,[21] la renuncia a la autonomía monetaria que implica la dolarización constituye un compromiso más radical, debido a su carácter virtualmente irreversible.

La dolarización, asimismo, tendrá previsiblemente cierto impacto sobre las cuentas fiscales, cuyos efectos netos dependerán de la capacidad gubernamental para imponer la disciplina fiscal que tal esquema monetario exige, y de la magnitud de los costos fiscales asociados a dicho proceso, así como de los beneficios potenciales, más difíciles de cuantificar, que la dolarización podría generar en la medida en que propicie una tasa más alta de crecimiento económico y consolide la estabilidad financiera.

1.5.1. Endeudamiento público y disciplina fiscal en una economía dolarizada

La política de endeudamiento público de un país tiene consecuencias importantes sobre la economía, tanto en el corto como en el largo plazo. En el corto plazo, una política fiscal expansiva tenderá, en circunstancias normales, a estimular la demanda agregada de bienes y servicios. Asumiendo que la economía es keynesiana en el corto plazo, como lo asume el análisis económico convencional, el

---

21. Sobre las restricciones que un régimen de tipo de cambio fijo impone sobre la política monetaria, véase, por ejemplo, P. Krugman y M. Obstfeld (1994), *International Economics. Theory and Policy*, Harper Collins; y J. Sachs y F. Larraín (1994), *Macroeconomía en la Economía Global*, Prentice Hall.

desplazamiento de la demanda agregada conducirá eventualmente a un incremento del nivel de producción e ingreso de la economía.[22] Este análisis keynesiano proporciona la justificación usual para las recomendaciones de recortar impuestos y/o incrementar el gasto público cuando una economía se enfrenta a una situación de recesión.

En el largo plazo, sin embargo, el consenso prevaleciente en la literatura económica asume que una economía se comporta de acuerdo al modelo "clásico", esto es, las rigideces de precios y salarios o las percepciones equivocadas temporales de los agentes económicos, que hacen que un estímulo fiscal de la demanda agregada pueda ser efectivo en el corto plazo, tienden a desaparecer. Por tanto, en el largo plazo una política fiscal expansiva tendería a afectar el stock de capital de la economía sin propiciar un aumento significativo del nivel de producción e ingreso.

En aquellos países en que la autoridad fiscal puede forzar a la autoridad monetaria a financiar el déficit con señoriaje, el déficit fiscal suele ser una causa primordial de presiones inflacionarias, al punto que la inflación sería en última instancia, tal como Sargent y Wallace (1981) argumentan, un fenómeno fiscal más que monetario. Si, por otra parte, el déficit se financia mediante emisión de deuda, los efectos de una política fiscal expansiva se dejarán sentir tarde o temprano en una presión al alza de las tasas de interés, lo cual haría al país más vulnerable ante una "crisis de confianza" internacional. El recurso a más impuestos tampoco está exento de costos, como lo sugieren los análisis de la pérdida de "peso muerto" (*deadweight loss*) derivada de las distorsiones que suelen ir aparejadas a un aumento de impuestos para servir un mayor nivel de deuda pública (Atkinson y Stiglitz, 1987; Rosen, 1992).

La literatura económica muestra asimismo que los déficit fiscales suelen ser dañinos para el crecimiento, en la medida en que el financiamiento monetario (señoriaje) o la emisión de demasiada deuda conducen a inflación y/o inestabilidad financiera, afectando negativamente la inversión privada (Easterly, Rodríguez y Schmidt-Hebbel, 1994). Por tanto, cualquiera que sea el mecanismo concreto para financiarlo, la existencia de un déficit fiscal crónico constituye siempre un foco potencial de desequilibrios macroeconómicos que conviene eliminar de raíz.

---

22. Un supuesto clave de este comportamiento es que, en el corto plazo, los precios y salarios tienden a ser rígidos y/o los agentes económicos pueden sufrir de percepciones erróneas temporales.

En el caso específico de El Salvador, la adopción de la dolarización a partir del 1 de enero de 2001 no involucra un cambio sustancial de las exigencias de disciplina fiscal vigentes con anterioridad, aun cuando el debate en la literatura económica sobre las implicaciones del régimen cambiario para la disciplina fiscal todavía no ha alcanzado consenso sobre las ventajas y desventajas de un determinado esquema de tipo de cambio *vis a vis* otros arreglos cambiarios.

Por una parte, una corriente de economistas sostiene que la adopción de un régimen de tipo de cambio fijo implica mayor disciplina fiscal que la que sería necesaria bajo un sistema cambiario flexible, ya que en el primer caso la adopción de una política fiscal laxa conduciría eventualmente a dificultades de la balanza de pagos y, por consiguiente, al abandono de la fijación cambiaria.[23] En los esquemas extremos de tipo de cambio fijo (*hard peg*), como la caja de convertibilidad y la dolarización, la estabilidad macroeconómica depende también en buena medida del grado en que se logre alcanzar un balance de las cuentas fiscales, como lo sugiere, por vía de contraejemplo, la crisis por la que atraviesa actualmente Argentina.

En una línea de argumentación paralela, Heller (1997) sostiene que el manejo de la política fiscal en un régimen de movilidad de capitales debería ser más conservador que en un régimen cerrado, ya que la posibilidad tanto de entradas como de salidas significativas de capitales podría exigir un ajuste fiscal adicional, comparado con lo que sería apropiado en un esquema menos abierto de la cuenta de capitales, particularmente cuando el ajuste del tipo de cambio está restringido.

Otra corriente de economistas cuestiona la visión convencional que sostiene que los regímenes de tipo de cambio fijo propician mayor disciplina fiscal que los regímenes cambiarios flexibles. Así, Tornell y Velasco (1994) muestran, a partir de un modelo intertemporal estándar con movilidad perfecta de capitales y flexibilidad de precios en el cual la política fiscal es determinada de manera endógena por una autoridad fiscal maximizadora, que la diferencia entre regímenes cambiarios en relación con las exigencias de disciplina fiscal radica en la distribución intertemporal de los costos de una postura fiscal laxa. De acuerdo con dicho modelo, los regímenes con tipo de cambio fijo posponen esos costos hacia el futuro mediato, mientras que

---

23. Una política fiscal laxa también puede afectar el tipo de cambio a través de un canal de "prima por riesgo" (Giorgianni, 1997).

los regímenes cambiarios flexibles permiten que los efectos de políticas fiscales imprudentes se manifiesten inmediatamente a través de movimientos en el tipo de cambio. La conclusión de Tornell y Velasco es que el régimen cambiario que propicia una mayor disciplina fiscal depende de la tasa de descuento de las autoridades económicas.

En el último par de años, el debate internacional sobre las opciones de política cambiaria para los mercados emergentes y países subdesarrollados ha tendido a centrarse en el análisis de las llamadas "soluciones de esquina" (*corner solutions*), con dos bandos bastante diferenciados: el de los partidarios de la disyuntiva entre la libre flotación o la fijación dura (*hard peg*) del tipo de cambio; y el de los defensores de la viabilidad de regímenes cambiarios intermedios.[24]

Tal como lo señalara Stanley Fischer en la reunión anual de la Asociación Americana de Economía en enero del presente año,[25] cada una de las crisis relacionadas con los mercados internacionales de capitales desde 1994 (México en 1994; Tailandia, Indonesia y Corea en 1997; Rusia y Brasil en 1998, y Argentina y Turquía en 2000) ha involucrado en cierta manera un régimen de tipo de cambio fijo o semi-fijo. Por otra parte, países que o han mantenido regímenes flexibles (entre ellos Sudáfrica, e Israel, México y Turquía en 1998) han sorteado airosamente las crisis que han golpeado a economías emergentes con tipos de cambio fijos. A partir de esa experiencia, se ha generado entre los expertos un creciente consenso en contra del uso de esquemas de tipo de cambio fijo ajustable por parte de países que presentan una considerable apertura en sus cuentas de capitales. Dicho consenso ha tendido a articularse en torno a la

---

24. En el primer grupo tenderían a ubicarse expertos como B. Eichengreen y R. Hausmann (1999), "Exchange Rates and Financial Fragility", NBER Working Paper 7418; G. Calvo y C. Reinhart (2000), "Fear of Floating", NBER Working Paper 7993; y L. Summers (2000), "International Financial Crises: Causes, Prevention, and Cures", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 90 (2): 1-16. En el segundo grupo destacan J. Frankel (1999), "No Single Currency Regime is Right for All Countries or At All Times", *Essays in International Finance* No. 215, Princeton University; y J. Williamson (2000), *Exchange Rate Regimes for Emerging Markets: Reviving the Intermediate Option*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
25. S. Fischer (2001), "Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?", Mimeo, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

idea de que los regímenes cambiarios intermedios entre la fijación dura (*hard peg*) y la flotación libre no son sostenibles. Este es precisamente el punto de vista "bipolar" o de la "solución de dos esquinas".

De acuerdo con Fischer, los proponentes de la visión bipolar —él mismo incluido— probablemente han exagerado su punto de vista con el propósito de imprimirle mayor "dramatismo". La formulación rigurosa de la "visión bipolar" consistiría en que, para los países abiertos a flujos de capitales internacionales: (i) la fijación del tipo de cambio no es sostenible a menos que sea realmente rígida; pero (ii) es posible una amplia variedad de arreglos cambiarios flexibles; y (iii) es esperable que la política macroeconómica en la mayoría de países no sea indiferente a los movimientos del tipo de cambio.

A juzgar por las reflexiones del director del FMI, Horst Kohler, ante la reunión de Ministros de Finanzas de Asia y Europa, realizada en Kobe, Japón, en enero del presente año,[26] así como por el contenido de diversos trabajos recientes del staff técnico del FMI,[27] la posición institucional de este organismo en relación con este tema es que no existe un régimen cambiario que sea mejor para todos los países o en todas las circunstancias, y que las opciones cambiarias que se le presentan a cualquier país no se limitan a las dos alternativas extremas de flotación libre o fijación dura del tipo de cambio.

De acuerdo con el FMI, un número creciente de países habría encontrado cada vez más difícil sostener regímenes cambiarios intermedios en un mundo de mercados altamente integrados, lo cual habría inducido el movimiento observado hacia los extremos del espectro cambiario. No obstante, los regímenes intermedios continuarían siendo apropiados en muchos casos, especialmente para países subdesarrollados que están menos integrados a los mercados financieros internacionales, o como componente de una estrategia encaminada a reducir la inflación desde niveles muy elevados. Lo importante, en cualquier caso, sería la consistencia entre el régimen cambiario que un país elige y las políticas macroeconómicas que aplica, especialmente en lo monetario.

---

26. Horst Kohler (2001), "New Challenges for Exchange Rate Policy", January 13, 2001.
27. Cf. Alexander Swoboda (2000), "IMF: No 'Zeal for the Extremes'", Carta enviada al editor de *The Economist*, pero no publicada, 22 de Noviembre de 2000; y M. Mussa, P. Masson, A. Swoboda, E. Jadresic, P. Mauro y A. Berg (2000), *Exchange-Rate Regimes in an Increasingly Integrated World Economy*, IMF Occasional Paper No. 193.

Para un país que está decidido a abandonar totalmente la discrecionalidad en política monetaria, la adopción de una variedad de fijación dura del tipo de cambio —como una caja de convertibilidad o la dolarización— puede aportar mayor credibilidad que un sistema de flotación administrada o de cambio fijo ajustable. Sin embargo, tal esquema cambiario exige el funcionamiento de sectores financieros y corporativos particularmente sanos, así como políticas macroeconómicas disciplinadas y una considerable flexibilidad de precios y salarios. En resumidas cuentas, la fijación dura del tipo de cambio sería apropiada solamente en circunstancias limitadas, principalmente para países con una historia de alta inflación, que tienen la determinación de implementar políticas macroeconómicas muy disciplinadas y reformas estructurales ambiciosas, pero que carecen de un ancla nominal creíble alternativa al tipo de cambio.[28]

En el caso de El Salvador, tal como se enfatiza en este trabajo, el principal foco de desequilibrios macroeconómicos que enfrenta la dolarización asoma por el lado fiscal. De ahí la insistencia en controlar las cuentas fiscales, a fin de evitar que El Salvador ingrese en una trayectoria explosiva de endeudamiento público como el que ha golpeado a otras economías latinoamericanas en años pasados.[29] Si bien es cierto que para economías pequeñas, como la salvadoreña, el financiamiento externo del déficit fiscal no generaría presiones sobre las tasas de interés internacionales, el punto relevante es si los mercados financieros internacionales estarían dispuestos a proporcionar crédito para financiar el gasto público de un país que mantiene crónicamente un alto déficit fiscal (digamos, más del 5% del PIB, como podría ser el caso de El Salvador en el 2004). El simple hecho de que ningún país pueda mantener en la práctica un juego-Ponzi para financiar indefinidamente su déficit fiscal con crédito externo impone una restricción presupuestaria lo suficientemente importante

---

28. De acuerdo con el director del FMI, la flotación libre tampoco sería una panacea. Además, su adecuado funcionamiento requeriría un ancla alternativa para la política monetaria y las expectativas inflacionarias, tal como una meta explícita de inflación (*inflation targeting*). Cf. Kohler (2001), *op. cit.*
29. La experiencia de América Latina muestra que la falta de compromiso con la disciplina fiscal ha sido uno de los principales factores que ha conducido a los elevados stocks de deuda pública de la región (Grisanti, Stein y Talvi, 1998). Sobre la dinámica de endeudamiento público en América Latina, véase Kletzer (1997) y Ter-Minassian y Schwartz (1997).

como para afirmar que el tamaño del déficit fiscal sí es relevante para la dolarización, como para cualquier otro esquema monetario y cambiario.

1.5.2. Los costos fiscales previsibles de la dolarización

Si, por un lado, la dolarización demandaría en principio una férrea disciplina fiscal, por otro lado su ejecución involucra costos fiscales adicionales para el país, los cuales pueden dividirse en dos categorías principales:

a) Los costos asociados a la dolarización *per se*, los cuales tienen que ver fundamentalmente con la pérdida de señoriaje que implica cualquier proceso de dolarización; y

b) Los costos fiscales asociados con la modalidad específica que la dolarización adoptaría en El Salvador, a tenor de la Ley de Integración Monetaria. La magnitud de estos costos dependerá fundamentalmente de la manera como se ejecute el artículo 11 de dicha Ley, el cual estipula el traspaso de todos los pasivos del Banco Central de Reserva al Ministerio de Hacienda.

a. Los costos del señoriaje

Convencionalmente, los costos de pérdida de señoriaje suelen dividirse en dos componentes: el "costo de stock", consistente en el costo de obtener los dólares necesarios para reemplazar la base monetaria o, al menos, el numerario en circulación denominado en colones; y el "costo de flujo", asociado a la derogación de la facultad del Banco Central de Reserva de emitir nuevos colones.[30]

El costo de stock es un único costo en el que se incurre al inicio del proceso de dolarización; el costo de flujo, como su nombre lo sugiere, constituye un costo continuo, que se calcula usualmente sobre una base anual. El sentido económico de este componente del costo del señoriaje consiste en que el emisor de una moneda goza virtualmente de un préstamo libre de interés de parte de los agentes que utilizan dicha moneda (ya que el dinero en efectivo, a diferencia

---

30. Para una ampliación de este tema, véase S. Fischer (1982), "Seigniorage and the Case for a National Money", *Journal of Political Economy*, 90, pp. 295-313; y S. Fischer (1992), "Seigniorage and Official Dollarization", en N. Liviatan (ed.), *Proceedings of a Conference on Currency Substitution and Currency Boards*, Washington, D.C.: The World Bank.

de otros activos financieros, no devenga interés). En el caso de la dolarización de El Salvador, por tanto, ya no sería el Banco Central de Reserva sino la Reserva Federal quien recibiría ese préstamo libre de interés, en la medida en que los colones fueran sustituidos por los dólares. Cuantitativamente, para el caso salvadoreño, el costo de stock podría ascender a poco más de 3% del PIB, asumiendo que para reemplazar el monto del numerario en circulación más el efectivo en caja de los bancos comerciales se requirieran unos US$450 millones.

El costo de flujo, por su parte, equivaldría al stock de billetes y monedas de dólar multiplicado por la tasa de inflación.[31] Alternativamente, el costo de flujo podría obtenerse también a partir de la definición del señoriaje como el producto de la tasa de crecimiento del dinero y el nivel de saldos reales.[32] Asumiendo una tasa de crecimiento de la base monetaria de 10% y un nivel de saldos reales equivalente a 10% del PIB, el costo de flujo del señoriaje de acuerdo con tal definición sería aproximadamente 1% del PIB por año. El valor presente de ese flujo anual, descontado a una tasa de 7%, ascendería a 14,3% del PIB.

En el caso específico de El Salvador, sin embargo, el mecanismo del señoriaje reviste una modalidad *sui generis* debido a la prohibición expresa que la Ley Orgánica del BCR contiene desde 1991 en relación a la posibilidad de que dicha institución provea financiamiento al gobierno, bien sea mediante emisión monetaria o compra de deuda pública. Dada esa prohibición, el señoriaje no ha funcionado en El Salvador como un mecanismo de financiamiento de la brecha fiscal en el sentido convencional que se asume en los análisis de las finanzas públicas. Por tanto, la dolarización tampoco implicaría una pérdida de señoriaje en el sentido convencional.

No obstante, existe un sentido análogo en el que puede hablarse de pérdida de señoriaje en el caso salvadoreño: en la medida en que el BCR ha tenido la facultad de emitir colones y, mediante ellos, comprar dólares y acumular reservas internacionales, el Estado salvadoreño ha obtenido de hecho ventajas del señoriaje, aun cuando la ley prohiba al BCR emplear esos recursos para financiar el gasto

31. Por tanto, dicho costo sería mayor mientras más alta fuese la inflación. De ahí que el análisis del señoriaje sea planteado con frecuencia en términos de un análisis del "impuesto de la inflación".
32. Véase O. Blanchard y S. Fischer (1994), *Lectures on Macroeconomics*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

público. Por consiguiente, una medida más apropiada del costo asociado a la pérdida de señoriaje debido a la dolarización en el caso de El Salvador estaría dada por el costo de oportunidad de renunciar a la emisión de colones (y, por tanto, a la posibilidad de adquirir dólares con esos colones).

Asumiendo un stock de reservas internacionales de US$2.000 millones y una tasa promedio de rendimiento de 4-5% sobre dichas reservas, los intereses que el BCR dejaría de percibir si se desprendiera de todas las RIN alcanzarían unos US$80-100 millones anuales. Sin embargo, para que la dolarización funcione, el monto relevante de RIN que habría que considerar para calcular ese costo de oportunidad serían los US$550-600 millones necesarios para sustituir los colones del numerario en circulación. Los intereses correspondientes que se dejarían de percibir, por tanto, oscilarían en torno a unos US$25 millones anuales. Adicionalmente, si se asume que el flujo promedio anual de acumulación de reservas fuera de unos US$100 millones, y que para acumular este monto el BCR tuviera que emitir títulos de esterilización monetaria por unos US$40 millones anuales, el costo anual de la pérdida de señoriaje podría alcanzar unos US$85 millones, equivalente a 0,6% del PIB. En términos de valor presente, asumiendo una tasa de descuento de 7%, dicho costo ascendería a aproximadamente 8,5% del PIB. Obviamente, la magnitud de tal costo depende crucialmente del nivel y ritmo de acumulación de RIN, de la magnitud de las operaciones de esterilización, de las tasas de rendimiento sobre las RIN y sobre los títulos emitidos por el BCR, y de la tasa de descuento utilizada para expresar esos flujos en valor presente.

b. Las implicaciones fiscales del traspaso de los pasivos del BCR al Ministerio de Hacienda

Un segundo componente del impacto fiscal de la dolarización está condicionado por los mecanismos de traspaso de los pasivos del BCR al Ministerio de Hacienda, en cumplimiento del artículo 11 de la Ley de Integración Monetaria, el cual estipula que "todas las obligaciones del Banco Central de Reserva de El Salvador serán asumidas por el Estado por medio del Ministerio de Hacienda, quien podrá compensarlas por obligaciones existentes a su favor".[33]

---

33. Ley de Integración Monetaria, Decreto Legislativo 201, 30 de noviembre de 2000.

El monto de tales obligaciones depende de la respuesta a varias interrogantes, las cuales incluyen, entre otras: ¿Qué porción de la base monetaria se sustituirá por dólares? ¿Cuáles son los pasivos que se le transferirán a Hacienda? ¿Qué se hará con los activos del BCR? ¿Se transferirán también éstos a Hacienda o únicamente se le traspasarán los pasivos? ¿Se "netearán" los pasivos del BCR con sus propios activos (externos e internos) antes de realizar la transferencia a Hacienda? La ley de dolarización es asaz imprecisa sobre la definición de las variables relativas a dicho traspaso y sobre el cronograma de ejecución del mismo.

No obstante las ambigüedades y vacíos de la ley, las cifras disponibles sobre los estados financieros del BCR a diciembre de 2000 (Cuadro No. 1.5) permiten inferir algunas restricciones plausibles que previsiblemente condicionarían el proceso de dolarización desde el punto de vista monetario y fiscal. Dado un saldo de activos externos brutos por US$1.893,7 millones y de pasivos externos de corto plazo por US$2,9 millones, el nivel de RIN del BCR a diciembre de 2000 era de US$1.890,8 millones. Si a este saldo se le sustrae el encaje en moneda extranjera (US$145,5 millones), el saldo resultante de RIN sería US$1.745,3 millones, los cuales apenas alcanzaban a cubrir los US$1.704,5 millones de base monetaria.

Las RIN reportadas en los balances financieros del BCR, sin embargo, incluyen los fondos obtenidos de la privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), sobre los cuales el BCR no podría echar mano discrecionalmente (por ejemplo, para reemplazar base monetaria por dólares) a tenor de la Ley de Privatización de ANTEL. De acuerdo con el artículo 44 de la misma, "los fondos provenientes de la venta de los activos de ANTEL, así como las utilidades que reporten las acciones de las sociedades que se encuentren en poder del Estado, sólo podrán ser utilizados para los siguientes fines: a) Responder a los aumentos de capital que correspondan a las acciones del Estado en la empresa CTE S.A. de C.V.; y b) Financiar proyectos de inversión tanto en el área social como en el de infraestructura de comunicaciones y transporte".[34] El artículo 12 de la Ley del Fondo Especial de los Recursos Provenientes de la Privatización de ANTEL (FANTEL) es todavía más específico sobre el destino de tales fondos, al asignar US$10 millones para el

34. Decreto Legislativo No. 53, de fecha 24 de julio de 1997, publicado en el Diario Oficial No. 143, Tomo No. 336, del 7 de agosto del mismo año.

desarrollo de centros comunales de información y estipular que "para el desarrollo de proyectos en las demás áreas, se asignarán únicamente los rendimientos netos que produzcan los recursos del Fondo".[35]

CUADRO 1.5
Balances del Banco Central de Reserva
Saldos a diciembre de 2000 (en millones de colones y US$)

ACTIVOS	Colones	US$
1. Activos externos brutos	16570	1893,7
2. Crédito al sector financiero	2979	454,7
3. Crédito al SPNF	5906	675,0
4. Otros activos	1921	208,1
Total activos	**28276,0**	**3231,5**
PASIVOS		
1. Base monetaria	14914,0	1704,5
Circulante (Numerario)	3932	449,4
Caja bancos comerciales	939	107,3
Encaje moneda nacional (efectivo)	5339	610,2
Encaje moneda nacional (CEDES)	4704	537,6
2. Pasivos externos de corto plazo	25	2,9
3. Pasivos externos de mediano y largo plazo	1301	148,7
4. Depósitos SPNF	5169	590,7
5. Depósitos otras instituciones financieras	93	10,6
6. títulos Valores	5502	628,8
Encaje en moneda extranjera	1273	145,5
Total pasivos	**28277,0**	**3231,7**

Fuente: BCR.

35. Las proporciones de las asignaciones para cada una de las áreas serían las siguientes: a) Promoción del empleo a través de la inversión extranjera, las exportaciones y el turismo, 15%; b) Alimentación escolar, 20%; c) Desarrollo comunal, 28,5%; d) Becas de Educación Superior, 20%; e) Desarrollo y Protección Forestal, 15%; f) Desarrollo Artesanal, 1,5%. Decreto Legislativo No. 605, de fecha 6 de mayo de 1999, publicado en el Diario Oficial No. 90, Tomo No. 343, de fecha 18 de mayo de 1999.

Si, como lo estipulan la Ley de Privatización de ANTEL y la Ley de FANTEL, los recursos de este fondo tienen un destino específico que no puede ser alterado a discreción del BCR (o del Ministerio de Hacienda, a no ser que medie aprobación legislativa), entonces el saldo disponible de RIN del BCR a diciembre de 2000 era insuficiente para cubrir la totalidad de la base monetaria.

Para el buen funcionamiento de la dolarización en su fase inicial, sin embargo, no es necesario sustituir por dólares toda la base monetaria. Si se asume que, al menos inicialmente, solamente sería reemplazado por dólares el numerario en circulación, se necesitarían US$556,7 millones.[36] La fracción de la base monetaria consistente en el encaje en efectivo y los certificados de encaje (CEDES), cuyo monto a diciembre de 2000 ascendía a US$610,2 millones y US$537,6 millones, respectivamente, debería entonces ser transferida como pasivo al Ministerio de Hacienda, si es que el artículo 11 de la Ley de Integración Monetaria no es letra muerta. Por tanto, el remanente de RIN que quedaría después de dolarizar el circulante de la base monetaria sería US$1.188,6 millones.

¿Cuáles serían los pasivos del BCR después de estas operaciones? Estos incluirían los pasivos externos de mediano/largo plazo (US$148,7 millones), los títulos valores emitidos con propósitos de esterilización monetaria (US$628,8 millones),[37] el encaje en efectivo y en CEDES (US$610,2 millones + US$537,6 millones), y los depósitos del sector público no financiero (US$590,7 millones) y de otras instituciones financieras (US$10,6 millones). En total, tales pasivos ascenderían a US$2.526,6 millones.

Si estos pasivos se "compensaran" con el crédito del BCR al sector público no financiero (US$675 millones), el saldo neto resultante sería US$1.851,6 millones. Este sería asimismo el saldo neto de los pasivos que el BCR transferiría a Hacienda, a menos que previamente el BCR echara mano del remanente de RIN por US$1.188,6 millones que le quedaría después de dolarizar parcialmente la base monetaria según los cálculos mostrados más arriba, y utilizara ese remanente para reducir el monto de los pasivos a ser transferidos a Hacienda.

---

36. Base monetaria en efectivo = circulante + dinero en caja de los bancos comerciales = US$449,4 millones + US$107,3 millones = US$556,7 millones.
37. Estos incluyen los bonos de estabilización monetaria propiamente dichos así como los llamados certificados de administración monetaria (CAM) y otros títulos valores emitidos con propósitos de manejo monetario.

Dado que ni el artículo 11 ni algún otro artículo de la Ley de Integración Monetaria especifica cuál es la suerte de los activos del BCR (por ejemplo, si éstos también serían transferidos al Ministerio de Hacienda), el saldo neto de pasivos que Hacienda absorbería depende también de si el BCR utilizara sus activos internos para "netear" sus pasivos antes de transferirlos a Hacienda. Los activos internos del BCR abarcarían el crédito al sector financiero (US$454,7 millones) y otros activos por US$208,1 millones, entre los cuales se incluyen los activos del FOSAFI por aproximadamente US$200 millones. Desde el punto de vista de su disponibilidad inmediata, sin embargo, estos activos no parecen demasiado líquidos, al igual que los más de US$100 millones del saldo del préstamo a CREDISA, incluidos en el crédito del BCR al sector financiero.[38]

En resumidas cuentas, ¿cuál sería, entonces, el monto de los pasivos netos que serían transferidos del BCR al Ministerio de Hacienda en cumplimiento del artículo 11 de la ley de dolarización? Ese monto depende crucialmente de la manera como el BCR compense previamente entre sí sus propios activos y pasivos, antes de transferir el saldo resultante a Hacienda. De acuerdo con los cálculos que anteceden, y tomando en cuenta que la mayoría de los activos internos del BCR no parecen de fácil liquidación, la deuda neta que el Ministerio de Hacienda tendría que absorber probablemente se situaría en torno a unos US$500 millones, equivalente a un 4% del PIB. Ese sería, por tanto, el monto en que se vería incrementada la deuda del sector público no financiero por efecto de tal traspaso de pasivos.

Desde la perspectiva del sector público consolidado (sector público no financiero e instituciones financieras públicas), sin embargo, el traspaso de los pasivos del BCR a Hacienda no debería representar una diferencia significativa en cuanto al monto de la deuda pública. La diferencia principal consistiría en que lo que anteriormente era déficit cuasifiscal del BCR, más o menos encubierto, se revelaría explícita y formalmente como un componente de la deuda pública, con lo cual ésta se manifestaría en su verdadera magnitud.

Desde el punto de vista del flujo de efectivo, en cambio, el traspaso de pasivos del BCR a Hacienda introduce algunas complicaciones adicionales en el manejo fiscal. Una parte importante de la "compensación" de pasivos entre ambas entidades la representa el crédito

38. Si tales activos no pudieran ser liquidables, tendrían eventualmente que ser absorbidos como pérdidas del BCR e incorporados explícitamente al déficit fiscal.

del BCR al sector público no financiero, constituido fundamentalmente por el saldo de la deuda con el BCR que el gobierno central ha venido arrastrando desde comienzos de los 90. Debido a las dificultades fiscales experimentadas a lo largo de la década, el gobierno suspendió en diversas oportunidades el pago de esa deuda. Pocas semanas antes del anuncio de la Ley de Integración Monetaria, el Ministerio de Hacienda estaba todavía en negociaciones con el BCR para reprogramar un plan de pago que le permitiera saldar dicha deuda en un plazo de 40 años, con un período de 5 años de gracia y una tasa de interés anual de 4%.

Como resultado del traspaso de los pasivos del BCR, el Ministerio de Hacienda estaría ahora eximido del pago de esa deuda pero, en cambio, tendría que asumir los pasivos del BCR, los cuales incluyen un elevado saldo de títulos valores. La presión sobre las arcas fiscales sería ahora mayor por el solo hecho de que, anteriormente, Hacienda podía declararse con relativa facilidad insolvente para honrar su deuda con el BCR, mientras que ahora los pasivos que heredaría del BCR constituirán una deuda con terceros (el sector privado), cuyo pago necesariamente tendrá que honrar a no ser que el gobierno esté dispuesto a afrontar los costos de una crisis de confianza ante los agentes privados (acreedores actuales y potenciales, agencias clasificadoras de riesgo, etc.) y organismos financieros multilaterales y sufrir un incremento correspondiente en el *premium* por riesgo aplicado a sus futuras operaciones de crédito.

Existe otro factor adicional que complica el manejo fiscal bajo el esquema actual de dolarización. En el régimen de política monetaria que prevaleció en el país desde comienzos de los 90, la considerable acumulación de RIN alcanzada por el BCR fue posible en gran medida gracias a las operaciones de mercado abierto (básicamente, venta neta de títulos valores) efectuadas por el BCR para esterilizar los excesos relativos de liquidez resultantes de la monetización de las compras de divisas. De no haber sido por la colocación masiva de títulos en el mercado doméstico, tales excesos de liquidez se habrían traducido en una mayor demanda de dólares, con lo cual el objetivo de acumular RIN se habría visto auto-derrotado. A la altura del último trimestre de 2000, el saldo de títulos valores del BCR en circulación, emitidos primordialmente con propósitos de esterilización monetaria, equivalía a aproximadamente el 40% de las RIN. Los recursos para honrar los rendimientos pagados sobre tales títulos han provenido en lo fundamental de los ingresos financieros generados por las RIN que el BCR ha tenido invertidas en el exterior.

Bajo el esquema de dolarización impulsado desde el 1 de enero de 2001, el BCR tendrá que utilizar una porción significativa de sus RIN con el fin de reemplazar (parcialmente) la base monetaria, con lo cual perdería los ingresos financieros correspondientes a esa porción de las RIN. A la vez, el BCR tendría que seguir honrando, sin contar ya con tales ingresos, el compromiso de pagar los rendimientos ofrecidos sobre sus títulos valores. Si el BCR traspasa a Hacienda el pasivo correspondiente a esos títulos, el fisco eventualmente enfrentará también el problema de honrar el pago de intereses devengados por los mismos sin contar con los ingresos financieros que el BCR recibía anteriormente de las RIN.

1.6. Desequilibrios fiscales, pasivos escondidos y privatización

La deuda pública, tal como es convencionalmente medida, no refleja la magnitud verdadera de los pasivos que pesan sobre el sector público. A este respecto, existe un consenso creciente en la literatura fiscal en el sentido de que el concepto relevante para evaluar el comportamiento intertemporal del déficit fiscal sería el cambio en el saldo neto de los activos menos todos los pasivos gubernamentales, esto es, el cambio del "patrimonio público neto".[39] Las medidas convencionales del déficit reflejan principalmente la variación de los pasivos explícitos del gobierno (deuda pública), pero suelen soslayar la variación de los activos gubernamentales o de los pasivos implícitos del sector público.

Tal como ha sido mostrado por Easterly (1999), bajo ciertas condiciones plausibles es posible que un gobierno reduzca su déficit convencional al tiempo que la trayectoria de su patrimonio neto permanece inalterada; por ejemplo si, cuando se ve obligado a reducir la deuda pública, el gobierno disminuye su acumulación de activos y/o aumenta su saldo de pasivos escondidos en una cantidad equivalente. Por tanto, un programa de ajuste fiscal sería una "ilusión" cuando conduce a la disminución del déficit fiscal o de la deuda pública pero deja constante el patrimonio neto gubernamental.

---

39. Véase W. Buiter (1983), "Measurement of the Public Sector and Its Implications for Policy Evaluation and Design", *IMF Staff Papers*, Vol. 30; M. Blejer y A. Cheasty (1991), "The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues", *Journal of Economic Literature* Vol. XXIX; y W. Easterly (1999), "When is fiscal adjustment an illusion?", World Bank Policy Research Working Paper 2109.

Un mecanismo evidente mediante el cual se pueden reducir los activos gubernamentales es la privatización (venta de activos públicos), la cual puede constituirse en una fuente oportuna de financiamiento interno del déficit fiscal, pero conlleva el riesgo de reducir el patrimonio neto gubernamental.[40] Considerando que el stock de activos gubernamentales que pueden privatizarse está dado (o puede sólo aumentarse mediante un esfuerzo de formación de capital público), la privatización en sí misma (la venta del activo) sólo puede generar una mejoría temporal en el flujo de efectivo del gobierno. La privatización podría tener un efecto duradero sobre las finanzas públicas solamente si los ingresos de la misma o las ganancias de eficiencia derivadas del proceso de privatización exceden el valor presente descontado del flujo futuro de ingresos que el gobierno habría recibido si los activos privatizados hubieran permanecido en sus manos (Buiter, 1997).

La privatización de las distribuidoras de energía y de las telecomunicaciones reportó al gobierno salvadoreño ingresos por 7.239.8 millones de colones en 1998 y 1.464,8 millones de colones en 1999. Ello posibilitó en buena medida que los pagos de amortización de la deuda pública externa en 1998 superaran a los desembolsos de nuevos préstamos. Asimismo, la privatización de tales sectores redujo las presiones fiscales que pesaban sobre el gasto de inversión pública en esas áreas, aunque por otro lado ha repercutido en la disminución de las transferencias de utilidades de las empresas públicas hacia el gobierno central. A estas alturas del proceso, es difícil cuantificar con precisión si el valor presente neto de la privatización ha sido positivo o negativo desde el punto de vista de la mejoría de las cuentas fiscales, lo cual constituye en sí mismo un signo de que la privatización no ha sido tan exitosa en términos de las ganancias de eficiencia que presuntamente generaría.

---

40. La profesión económica no siempre ha sido consistente sobre si tratar los ingresos de privatización por "arriba de la línea", en cuyo caso los mismos reducirían directamente el déficit fiscal, o como fuente de financiamiento interno por "debajo de la línea", en cuyo caso podrían aplicarse para reducir la deuda pública pero no formalmente el déficit. En 1998, por ejemplo, el gobierno de El Salvador reportó inicialmente un déficit fiscal de 2,1% del PIB, asumiendo que los ingresos de la privatización estaban por "arriba de la línea". Posteriormente, el déficit fue reestimado en 2,8% del PIB, luego de que, por instancias del Fondo Monetario Internacional, dichos ingresos fueran reclasificados como financiamiento interno, esto es, por "debajo de la línea".

Desde el punto de vista de los consumidores, lo menos que cabe decir es que los resultados de la privatización han sido mixtos. Si bien la de las telecomunicaciones pareciera haber propiciado un entorno de mayor competencia, el cual se ha traducido en una provisión más eficiente del servicio en diversificación, calidad e incluso precios, no cabe decir lo mismo de la de las distribuidoras eléctricas, la cual ha estado acompañada de alzas sustantivas de tarifas sin que la calidad del servicio haya mejorado. De acuerdo con los partidarios de la privatización, el problema en este caso radicaría en que se privatizó la distribución de la energía, pero no su generación, lo cual estaría causando las distorsiones que se observan en el mercado energético. Por tanto, la corrección de tales distorsiones demandaría avanzar hacia la privatización de la generación de energía, y no revertir el proceso.

Tal argumento, y su corolario práctico de enfrentar las fallas del proceso con más privatización y no con menos, puede conducir a una posición simplista si no incorpora mecanismos efectivos de supervisión institucional para prevenir y controlar los posibles caprichos del mercado. En un lúcido comentario sobre la grave crisis energética que se ha agudizado en California desde finales de 2000, Paul Krugman ha destacado recientemente que, de acuerdo con un informe del Operador Independiente del Sistema, que maneja la red de electricidad de ese estado, la crisis ha sido en buena medida el resultado de la manipulación del mercado por parte de las generadores de electricidad (muchas de ellas con base en Texas), las cuales habrían aplicado cobros en exceso por más de US$6 mil millones a los proveedores del servicio eléctrico del estado durante un período de 10 meses.[41] Si alguna lección deriva para El Salvador de la crisis energética californiana, es que la privatización del sistema de generación de energía *per se* no garantizaría una provisión más eficiente del servicio, a menos que estuviera acompañada de un marco regulatorio efectivo que promueva la competencia y proteja a los consumidores de posibles comportamientos predatorios por parte de los proveedores privados del servicio.[42]

---

41. Paul Krugman (2001), "The Price of Power", *The New York Times*, 25 de marzo de 2001.
42. Al estimar los efectos macroeconómicos y distribucionales de la privatización de los servicios de electricidad, gas, agua y telecomunicaciones en Argentina a partir de un modelo de equilibrio general computable, Chisari, Estache y Romero ("Winners and Losers from the

Incluso si el análisis de la privatización de la generación de energía se ciñe a su aspecto puramente contable-fiscal, las posibilidades de mejorar la situación de las finanzas públicas por esa vía, aunque no desdeñables, son relativamente modestas de cara a la magnitud de los desbalances fiscales que enfrenta el país. Dados los flujos previsibles de ingresos netos de la CEL, es poco probable que un inversionista privado estuviera dispuesto a pagar por ésta más de US$700-US$800 millones.[43] Aun cuando CEL lograra ser vendida por una suma de ese orden de magnitud, el problema de la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo no quedaría resuelto, por más que tales ingresos representaran un importante desahogo del peso de la deuda pública en el corto plazo.

Si bien existen posibilidades adicionales de ingresos fiscales por la vía de la venta de otros activos estatales (por ejemplo, propiedades ociosas) y el concesionamiento de servicios del Estado al sector privado (por ejemplo, mantenimiento de la red vial, etc.), subsiste el interrogante de si el resultado último de tal proceso efectivamente mejorará el patrimonio neto gubernamental de tal modo que el Estado pueda solventar sus obligaciones en materia de apoyar el desarrollo económico y social del país, o si más bien tales medidas únicamente pospondrían el problema fiscal, descargando sobre los hombros de las generaciones futuras los costos incrementados de los actuales desbalances fiscales.

En adición a la privatización, otro posible factor que podría generar una percepción de "ilusión fiscal" en la evaluación de la situación real de las finanzas públicas lo constituye el soslayamiento de

---

Privatization and Regulation of Utilities: Lessons from a General Equilibrium Model of Argentina", *The World Bank Economic Review*, Vol. 13, No. 2, May 1999) han encontrado que la regulación efectiva de los servicios privatizados reporta beneficios importantes para los sectores sociales de menores ingresos; y que las ganancias de la privatización se han concentrado principalmente en los estratos sociales de ingresos más altos.

43. En 2000, CEL registró un superávit de operación de US$47,5 millones, pero su déficit global fue de US$87,6 millones, de los cuales US$70 millones correspondieron a transferencias corrientes netas (subsidios) al sector privado. Aun eliminando los subsidios, sería difícil que CEL pudiera generar utilidades anuales netas por US$60 millones, las cuales representarían en valor presente un monto de US$750 millones, descontadas a una tasa de 8%.

los pasivos gubernamentales contingentes que conllevan considerables riesgos fiscales escondidos. A este respecto, la literatura económica señala cuatro tipos básicos de riesgos fiscales: directos o contingentes, cada uno de los cuales puede ser explícito o implícito.[44]

Los pasivos directos son obligaciones que el gobierno tendrá que honrar en una fecha previsible. Los pasivos contingentes son obligaciones generadas por un evento discreto pero incierto. La probabilidad de que tal contingencia ocurra y la magnitud del desembolso de los fondos públicos necesarios para hacerle frente pueden ser exógenos (por ejemplo, en caso de un desastre natural como el de los recientes terremotos) o endógenos (por ejemplo, las implicaciones de los programas gubernamentales para enfrentar el riesgo moral en los mercados) en relación a las políticas públicas.

Los pasivos explícitos son obligaciones específicas del gobierno definidas por contrato o por la ley. El gobierno está legalmente obligado a honrar tales compromisos cuando llega el plazo convenido. Los pasivos implícitos representan una obligación moral o una carga esperada para el gobierno, no en un sentido legal, sino con base en las expectativas de la sociedad y las presiones políticas.

Los pasivos directos explícitos suelen ser el objeto de los análisis fiscales convencionales. Tales pasivos incluyen la deuda soberana, los gastos contemplados en el presupuesto del Estado en el presente ejercicio fiscal, y los gastos de largo plazo relacionados con obligaciones establecidas por la ley. Los pasivos directos implícitos surgen a menudo como consecuencia de las políticas de gasto público en el largo plazo. Dado su carácter "implícito", tales pasivos no son contabilizados en las hojas de balances del gobierno. Por ejemplo, en un sistema previsional de reparto, las pensiones futuras constituyen un pasivo directo implícito, cuya magnitud refleja la generosidad esperada y la eligibilidad para los beneficios del sistema, así como los desarrollos demográficos y económicos futuros.[45]

---

44. Para una discusión detallada de esta clasificación, véase H. Polackova (1998a), "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability", World Bank Policy Research Working Paper 1989.
45. En los países industrializados, los pasivos netos estimados de los sistemas públicos de pensiones para 1995-2050 van desde un 5% del PIB en el caso de Inglaterra hasta 114% en el caso de Francia (Polackova, 1998b).

Los pasivos contingentes explícitos obligan legalmente al gobierno a efectuar un pago si un evento específico ocurre. Debido a que su costo fiscal resulta invisible hasta que la contingencia ocurre, tales pasivos representan un subsidio oculto que tiende a restar transparencia al análisis fiscal. Los pasivos contingentes implícitos no son oficialmente reconocidos sino hasta que ocurre un "fallo". El evento que actúa como detonante, la cantidad en riesgo y el desembolso requerido del gobierno son inciertos. En la mayoría de países, el sistema financiero constituye el pasivo contingente implícito más importante del gobierno, dado que los mercados esperan el respaldo gubernamental mucho más allá de la obligación legal de intervenir si la estabilidad del sistema financiero está en juego.[46] Este fue, por ejemplo, el argumento esgrimido para justificar la intervención del BCR en el caso CREDISA a finales de 1998.

El justo dimensionamiento de la problemática fiscal del país requiere la incorporación de todos estos elementos,[47] no sólo por el prurito de cuantificar la magnitud real de los desbalances fiscales que enfrenta El Salvador sino, principalmente, para determinar sobre bases más realistas la capacidad del Estado para contribuir a la reactivación de la economía en el corto plazo y al desarrollo sostenible en el mediano y largo plazo.

Tal como se argumenta más adelante, el esfuerzo de reconstrucción del acervo de activos destruidos por los terremotos de enero y febrero de 2001 abre una oportunidad insustituible para articular un

---

46. Véase J. Daniel (1997), "Fiscal Aspects of Bank Restructuring", IMF Working Paper 97/52. Los costos fiscales estimados de la reestructuración de los sistemas bancarios en Indonesia, Corea, Tailandia y Malasia oscilan en un rango de entre 15% y 45% del PIB, distribuidos a lo largo de varios años (Shigemitsu Sugisaki, "Ensuring a Sustained Asian Recovery", *Asiaweek*, 15 de diciembre de 2000).
47. El principio de incluir todos los pasivos del gobierno en la estimación de la "verdadera" posición fiscal es claro; sin embargo, operativamente la determinación del patrimonio neto gubernamental no resulta fácil. Si bien ha habido algunos intentos para elaborar una hoja de balances del sector público (Eisner, 1984) a efecto de obtener una medida del patrimonio público neto, diversos problemas de índole metodológica han limitado su utilidad en la práctica. Esos problemas incluyen el tratamiento de los cambios del valor de los activos y pasivos del gobierno, la estimación de la formación y depreciación del capital, y la valoración de los pasivos contingentes (Blejer y Cheasty, 1993).

amplio proyecto nacional de largo plazo encaminado a reconstituir el tejido social y la maltrecha institucionalidad democrática que surgió de los Acuerdos de Paz , y relanzar al país por la ruta del crecimiento compartido en un marco de sostenibilidad social y ambiental. En esa tarea cabe un rol fundamental al Estado y, específicamente, a la política fiscal, en la medida en que el desempeño de tal rol involucra una ingente movilización de recursos. No obstante la generosa disposición de la comunidad internacional a colaborar con la reconstrucción del país, la responsabilidad última de gerenciar el proceso —y de financiarlo— recae sobre los propios salvadoreños. Si El Salvador no es capaz de generar internamente los recursos necesarios para tal fin, sus posibilidades de desarrollo en el mediano y largo plazo quedarán hipotecadas por las secuelas de los terremotos.

Anexo A
Apéndice técnico sobre el ahorro público y privado en una economía abierta

Una herramienta analítica muy simple pero de considerable utilidad para identificar los mecanismos a través de los cuales las decisiones de ahorro-gasto del sector público inciden sobre las condiciones macroeconómicas lo constituye la identidad del ingreso nacional en una economía abierta:

(1) $$Y = C + I + G + X - M$$

donde Y = ingreso, C = consumo privado, I = inversión privada, G = gasto público, X = exportaciones de bienes y servicios y M = importaciones de bienes y servicios. La diferencia X - M, o saldo de exportaciones netas de bienes y servicios, equivaldría al saldo de la cuenta corriente (CC) de la balanza de pagos, excluyendo los flujos de transferencias externas netas.[48]

48. Convencionalmente, el saldo de la cuenta corriente se define como las exportaciones netas de bienes y servicios más el ingreso neto de las inversiones de los residentes domésticos y las transferencias externas netas. En muchos países, el monto de estas dos últimas variables no es muy significativo económicamente. No es así en el caso de El Salvador, donde las remesas (transferencias externas netas) representaron más del 13% del PIB en 2000.

En términos generales, el ingreso disponible del sector privado (Yd) equivale al ingreso total (Y) menos los impuestos netos recaudados por el gobierno (T). Por tanto, el ahorro privado (Sp), definido como la porción del ingreso disponible que no es consumida, puede expresarse como:

(2) $Sp = Yd - C = Y - T - C$

Por su parte, el ahorro público (Sg) puede definirse como la diferencia entre los ingresos fiscales (básicamente impuestos) menos el gasto público (G):

(3) $Sg = T - G$

Por consiguiente, el ahorro nacional (S) estaría dado por la suma del ahorro privado y del ahorro público:

(4) $S = Sp + Sg = Y - C - G$

Combinando (1) y (4), se obtiene una expresión según la cual el ahorro nacional (S) es equivalente a la inversión privada (I) más el saldo de la cuenta corriente (CC):

(5) $S = Sp + Sg = I + CC$

Reordenando términos en (5), se muestra fácilmente que la diferencia neta entre el ahorro y la inversión privados (Sp - I) más el ahorro público (Sg = T - G) es equivalente al saldo de la cuenta corriente (CC):

(6) $[Sp - I] + Sg = [Sp - I] + [T - G] = CC$

Si el déficit presupuestario gubernamental se define como G - T, esto es, como el ahorro público precedido por el signo menos, tal déficit ofrecería una medida del monto de recursos que el gobierno debe pedir prestado para financiar su gasto. Asumiendo que la diferencia entre el ahorro y la inversión privados (Sp - I) se mantiene constante, cualquier desequilibrio del ahorro público (por ejemplo, debido a un exceso del gasto público sobre los ingresos fiscales) se traduciría en un desequilibrio de la misma magnitud de la cuenta corriente.

Por otra parte, el saldo de la cuenta corriente debe ser equivalente al saldo de la cuenta de capital (con signo negativo). A su vez, el negativo del saldo de esta cuenta, usualmente llamado "inversión externa neta" (IEN), puede definirse como la inversión que los residentes domésticos efectúan en otros países menos la inversión efec-

tuada domésticamente por residentes externos, de modo que los flujos externos de bienes y servicios son compensados por el flujo externo (entrada y salida) de capitales. Tal relación se expresa en la siguiente identidad:

(7) $CC = IEN$

Sustituyendo (7) en (6) y reordenando términos se obtiene:

(8) $Sp + (T - G) = I + IEN$

El lado izquierdo de la ecuación (8) muestra que el ahorro nacional es simplemente la suma del ahorro privado y público; el lado derecho indica que dicho ahorro se distribuye entre inversión doméstica y externa. Por tanto, un aumento del déficit fiscal (reducción del ahorro público) que no fuese compensado por un mayor nivel de ahorro privado conduciría a una reducción de la inversión doméstica y/o de la inversión externa neta.

2. EL IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS TERREMOTOS DEL 13 DE ENERO Y 13 DE FEBRERO

Tal como se describió en el capítulo anterior, El Salvador concluyó el año 2000 en medio de un clima de marcado deterioro económico, caracterizado por un lento crecimiento, la persistencia de cuellos de botella en el sector externo y el deterioro creciente de los indicadores fiscales. En la medida en que tales factores, lejos de corresponder a un año atípico, profundizaron la tendencia de aletargamiento económico y deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población, observada desde mediados de los 90, amplificaron viejas debilidades estructurales de carácter socio-económico, exacerbando las condiciones de vulnerabilidad del país frente a la ocurrencia de un desastre natural. Este fue el escenario básico sobre el cual impactaron los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero de 2001.

2.1. Población damnificada y daños globales

El terremoto del 13 de enero tuvo su epicentro en el Océano Pacífico, en la zona de subducción de las placas Cocos y Caribe, a más de 60 kilómetros bajo el nivel del mar. De acuerdo con el Servicio Geológico de Estados Unidos (USGS),[49] el sismo alcanzó una magnitud de 7,6 grados en la escala Richter. El terremoto del 13 de febrero se originó dentro del sistema de fallas de la placa Caribe. Su epicentro se localizó a pocos kilómetros de profundidad de San Pedro Nonualco, 24 kilómetros al sudeste de San Salvador. Según el USGS, tuvo una magnitud de 6,6 grados Richter.

Los dos terremotos y sus numerosas réplicas, algunas de ellas de considerable magnitud, dejaron una secuela de grandes pérdidas so-

49. Por sus siglas en inglés, United States Geological Service (USGS).

ciales y económicas. De acuerdo con las cifras consolidadas reportadas por el Comité de Emergencia Nacional (COEN), los sismos dejaron un saldo de 1.259 personas fallecidas, varias decenas de soterrados y 8.964 lesionados, así como 150.251 viviendas destruidas y otras 185.398 dañadas. Asimismo, dañaron 1.237 edificios públicos, 1.566 escuelas, y 24 hospitales y 111 unidades de salud de la red hospitalaria pública (Cuadro No. 2.1), e impactaron fuertemente sobre la base productiva de la micro y pequeña empresa y del sector agropecuario, como se detalla más adelante.

De acuerdo con el COEN, el terremoto del 13 de enero dejó un saldo de 1 364.160 personas damnificadas, a las cuales se sumaron 252.622 damnificados más por el terremoto del 13 de febrero (Cuadro No. 2.2). Si estas cifras se comparan con las proyecciones del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) sobre la población de El Salvador a enero de 2001, ambos terremotos habrían damnificado al 25,5% de la población del país, lo cual, en principio, no parece implausible tomando en cuenta la amplitud y fuerza de su impacto sobre el territorio nacional, sobre todo en el caso del primer sismo.

Cuadro No. 2.1
Cifras de personas afectadas y viviendas y edificios dañados por los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero de 2001

	13 de enero	13 de febrero	Total
Fallecidos	944	315	1,259
Personas soterradas	193	92	285
Lesionados	5.565	3.399	8.964
Damnificados	1,364.160	252.622	1,616.782
Viviendas dañadas	169.692	15.706	185.398
Viviendas destruidas	108.949	41.302	150.251
Hospitales dañados	19	5	24
Unidades de salud dañadas	75	36	111
Edificios públicos dañados	1.155	82	1.237
Iglesias dañadas	405	73	478

Fuente: Comité de Emergencia Nacional (COEN)

Sin embargo, al desagregar por departamento las cifras de damnificados del COEN, surgen algunas inconsistencias importantes con

las proyecciones de población de CELADE. De acuerdo con el COEN, tan sólo el terremoto del 13 de enero habría generado 356.391 damnificados en Usulután, esto es, más del 101 por ciento de la población de dicho departamento proyectada por CELADE. Sumando las cifras de damnificados de ambos terremotos reportadas por el COEN, los damnificados de La Paz equivaldrían al 103,3% de la población de ese departamento, y los de San Vicente al 102,4% de su población.

Análogas consideraciones cabe formular respecto de los datos de viviendas dañadas reportados por el COEN, según los cuales, los terremotos destruyeron 150.251 viviendas y dañaron otras 185.498, afectando en total 335.749 viviendas (Cuadro No. 2.3). Esta última cifra sería equivalente al 23,6% del total de hogares del país, bajo el supuesto de que los 1.383.145 hogares reportados en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de 1999 hubieran aumentado a una tasa de 3% anual entre 1999 y 2000, y que a cada hogar corresponde una vivienda.[50] El COEN reportó un total de 62.317 viviendas dañadas o destruidas en La Paz, lo cual sería equivalente a casi 101% del total de hogares proyectados en ese departamento a partir de la EHPM de 1999, asumiendo la tasa de crecimiento señalada. Para el caso de San Vicente, el COEN reportó 35.043 viviendas dañadas o destruidas, equivalentes a casi 103% de los hogares proyectados para ese departamento. Como en el caso de las cifras de damnificados, tales inconsistencias sugieren que los datos del COEN habrían sobreestimado el número de viviendas afectadas por los terremotos.[51]

Tal hipótesis es confirmada por los resultados del censo que la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) del Ministerio de Economía realizó tras los terremotos. Dicho censo registró un total de 271.653 viviendas dañadas, de las cuales 163.866 quedaron inhabitables (Cuadro No. 2.4).

A nivel nacional, las cifras del COEN sobre las viviendas dañadas presentan una sobreestimación de casi 24% con respecto a los datos correspondientes del censo. Para algunos departamentos, la sobreestimación de las viviendas dañadas reportadas por el COEN fue particu-

---

50. De hecho, el número de hogares es superior al número de viviendas, considerando que en una misma vivienda habita a veces más de un hogar.
51. Tales porcentajes aumentarían si la proporción de viviendas dañadas se calculara con respecto al total de viviendas y no de hogares, de acuerdo a la nota de pie de página anterior.

larmente desproporcionada, como en el caso de Ahuachapán (118.2%) y Santa Ana (206%). La sobreestimación de viviendas dañadas en los departamentos más golpeados fue también considerable: 67% en el caso de San Vicente, 54,3% en Cuscatlán, 32,1% en La Paz y 19,5% en Usulután. Curiosamente, las cifras de viviendas dañadas reportadas por el COEN para los departamentos de La Libertad, San Salvador, San Miguel, Cabañas y La Unión subestimaron en 30,5%, 16,6%, 12,8%, 22,5% y 18,2%, respectivamente, los datos arrojados por el censo.

Cuadro No. 2.2
Población damnificada por los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero de 2001

Departamento	Número de damnificados			Población 2/	Damnificados como % de la población		
	13 enero	13 febrero	Total		13 enero	13 febrero	Total
Ahuachapán	71.086		71.086	323.280	22,0		22,0
Cabañas	2.997	2.638	5.635	159.061	1,9	1,7	3,5
Chalatenango	1.250		1.250	204.109	0,6		0,6
Cuscatlán	38.119	106.120	144.239	209.138	18,2	50,7	69,0
La Libertad	147.708		147.708	676.088	21,8		21,8
La Paz	232.135	75.821	307.856	298.173	77,9	25,4	103,3
La Unión	13.094		13.094	298.212	4,4		4,4
Morazán	498		498	180.763	0,3		0,3
San Miguel	76.665	230	76.895	487.515	15,7	0,0	15,8
San Salvador	107.083	1.370	108.453	1,984.280	5,4	0,1	5,5
San Vicente	103.086	66.443	169.529	165.477	62,3	40,2	102,4
Santa Ana	112.561		112.561	559.599	20,1		20,1
Sonsonate	101.487		101.487	451.817	22,5		22,5
Usulután	356.391		356.391	252.484	101,1		101,1
Total	1,364.160	252.622	1,616.782	6,349.996	21,5	4,0	25,5

1/ Datos consolidados del Comité de Emergencia Nacional (COEN)
2/ Proyecciones de CELADE a enero de 2001.

Cuadro No. 2.3
Datos del COEN sobre las viviendas afectadas por los terremotos

Departamentos	Dañados			Destruidas			Total de afectadas
	13 enero	13 febrero	Sub-total	13 enero	13 febrero	Sub-total	
Ahuachapán	18540		18540	6553		6553	25093
Cabañas	1153	248	1401	309	254	563	1964
Chalatenango	307		307	17		17	324
Cuscatlán	4762	9177	13939	4282	15467	19749	33688
La Libertad	14558		14558	16410		16410	30968
La Paz	15076	2128	27204	17996	17117	35113	62317
La Unión	2136	2136	268		268		2404
Morazán	94	16	110	5		5	115
San Miguel	10624	29	10653	2902	19	2921	13574
San Salvador	12836		12836	10372		10372	23208
San Vicente	17292	4108	21400	5218	8425	13643	35043
Santa Ana	13925		13925	4823		4823	18748
Sonsonate	17773		17773	10501		10501	28274
Usulután	30716		30716	29293	20	29313	60029
Total	169792	15706	185498	108498	41302	150251	335749

Fuente: Comité de Emergencia Nacional (COEN)
1/ Dañadas mas destruidas.

Cuadro No. 2.4
Datos del Censo de DIGESTYC sobre las viviendas dañadas por los terremotos

Departamentos	Urbana			Rural			Total
	Inhabitable	Habitable	Sin daño	Inhabitable	Habitable	Sin dado	
Ahuachapán	1.919	2.618	11.631	3.592	3.371	39.816	62.947
Cabañas	640	1.759	8.364	69	66	20.247	31.145
Chalatenango	23	23	16.089	14	36	27.882	44.067
Cuscatlán	4.372	2.356	10.167	11.730	3.381	10.949	42.955
La Libertad	7.660	6.520	51.007	20.723	9.630	42.300	137.840
La Paz	7.575	6.727	10.489	21.109	11.766	5.986	63.652
La Unión	65	171	16.495	840	1864	45.479	64.914
Morazán	20	49	10.781	10	8	27.304	38.172
San Miguel	2.618	3.606	45.842	5.397	3.944	42.387	103.794
San Salvador	5.313	11.260	348.504	6.227	5.036	70.949	447.289
San Vicente	6.450	3.067	5.625	7.715	3.748	7.098	33.703
Santa Ana	1.414	1.092	58.316	2.369	1.257	59.723	124.171
Sonsonate	5.263	4.478	27.986	7.403	3.071	41.083	89.284
Usulután	10.332	7.536	16.110	23.004	9.347	11.901	78.230
Total	53.664	51.262	637.406	110.202	56.525	453.104	1,362.163

Fuente: Comité de Emergencia Nacional (COEN)

Suponiendo un promedio de cuatro personas por cada vivienda urbana y cinco por vivienda rural, el censo arrojaría una cifra de aproximadamente 420.000 personas damnificadas en las zonas urbanas y 834.000 en las áreas rurales, para un total de poco más de 1.250.000 damnificados, en contraste con los más de 1,6 millones de damnificados reportados por el COEN, lo cual implicaría una sobreestimación de casi 30% por parte de esta entidad.

Aun corrigiendo tal sobreestimación, sin embargo, el impacto de los terremotos sobre la configuración social del país presenta tal envergadura (20% de las viviendas del país habrían sido dañadas y 21% de la población habría quedado damnificada) que obliga a redefinir la trayectoria de la política pública en todos sus aspectos (no sólo de la política económica) y a replantear con renovada urgencia la necesidad de articular una estrategia de desarrollo integral del país (sobre la cual, hasta el momento, la administración Flores no ha logrado formular una propuesta mínimamente coherente).

2.2. Cuantificación de los daños

Cuantificar con un grado aceptable de precisión los daños causados por un evento natural de proporciones catastróficas constituye siempre una tarea de difícil realización. En el caso de los terremotos que azotaron al país en enero-febrero de 2001, tanto la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, efectuaron estimaciones de daños que, no obstante las posibles limitaciones de enfoque y de disponibilidad de información, constituyen un importante insumo para la evaluación del impacto económico y social de ambos sismos.[52]

En su informe evaluativo conjunto de los efectos macroeconómicos de los terremotos, el Fondo Monetario International y el Banco Mundial estimaron los daños causados por el sismo del 13 de enero en US$1.500 millones, mientras que los daños del sismo del 13 de febrero rondarían en torno a US$400 millones, arrojando un costo combinado de aproximadamente US$1.900 millones, equivalente a poco más de 14% del PIB de 2000.[53] Este monto sería superior en unos US$300 millones a los daños reportados por la oficina subregional de la CEPAL

52. Para una presentación de diversas consideraciones metodológicas sobre la evaluación de los costos económicos de los desastres, véase el Anexo B.
53. Véase IMF-World Bank (2001), *IMF and World Bank Staff Assessment of the Macroeconomic Effects of the Earthquakes*. Mimeo.

en México, en sendos informes elaborados por la misión *ad hoc* que dicho organismo envió para evaluar los daños causados por los terremotos.[54]

De acuerdo con las estimaciones de CEPAL, las pérdidas totales causadas por ambos sismos habrían ascendido a US$1.603,8 millones, de los cuales US$1.255,3 millones corresponderían al terremoto del 13 de enero y los restantes US$348,5 millones al del 13 de febrero (véase Cuadro No. 2.5). Tales pérdidas equivaldrían al 12% del PIB y al 55% de las exportaciones (FOB) del año 2000.

Del total de daños, US$938,8 millones habrían sido daños directos, esto es, daños relacionados con la destrucción parcial o total de activos fijos, capital, inventarios de bienes terminados y semiterminados, materias primas y piezas de repuestos, infraestructura física, edificios, maquinaria, instalaciones de almacenamiento, medios de transporte, mobiliario, suelos y tierras agrícolas, obras de drenaje e irrigación, entre otros.[55]

Los daños indirectos habrían totalizado US$665 millones. Estos daños corresponderían al flujo de bienes que no serían producidos y de servicios que ya no serían provistos como resultado de los sismos, entre los cuales se incluirían: los costos operativos adicionales debido a la destrucción de infraestructura física o de inventarios, que obliga a usar medios alternativos de producción o incrementa los costos de proveer ciertos servicios (por ejemplo, aumento de los costos de transporte debido al uso de rutas alternativas más largas que las normales); la pérdida de ingreso de las empresas como resultado de la imposibilidad de prestar sus servicios normales; la reducción del ingreso personal debido a la pérdida total o parcial de los medios de vida; y los gastos imprevistos relacionados con nuevas necesidades ocasionadas por el

---

54. Véanse CEPAL (2001a), "El terremoto del 13 de enero de 2001 en El Salvador. Impacto socioeconómico y ambiental" y CEPAL (2001b), "El Salvador: Evaluación del terremoto del martes 13 de febrero de 2001", CEPAL, Sede Subregional en México.
55. En el caso de la agricultura, los daños directos incluirían también la destrucción de cultivos listos para ser cosechados. Véase Rómulo Caballeros y Ricardo Zapata (1995), "The Impacts of Natural Disasters on Developing Economies: Implications for the International Development and Disaster Community", en Caroline Clarke y Mohan Munasinghe, eds., *Disaster Prevention for Sustainable Development: Economic and Policy Issues*, The World Bank.

desastre (por ejemplo, alquiler de una vivienda debido a que la vivienda propia ha quedado inhabitable).

Cuadro No. 2.5
Resumen de daños causados por los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero de 2001 (En milllones de U$ dólares)

Sector	13 de enero			13 de febrero			Total		
	Directos	Indirectos	Sub-total	Directos	Indirectos	Sub-total	Directos	Indirectos	Total
Sociales	395,0	75,8	471,7	100,5	44,5	14,5	496,4	120,3	616,7
Educación	149,5	3,7	153,2	40,9	16,4	57,3	190,4	20,1	210,5
Salud	49,4	11,9	61,3	6,5	4,6	11,1	55,9	16,5	72,4
Vivienda	197	60,2	257,2	53,1	23,5	76,6	250,1	83,7	333,8
Infraestructura	86,7	311,3	398	10	64,3	74,3	96,7	375,6	472,3
Electricidad	2,3	4,1	6,4	0,9	9,1	10	3,2	13,2	16,4
Agua y saneamiento	13,1	3,2	16,3	5,6	1,2	6,8	18,7	4,4	23,1
Transporte	71,3	304	375,3	3,5	54	57,5	74,8	358	432,8
Productivos	203,8	71,4	275,2	3,9	3,7	7,6	38,5	54,6	93,1
Agropecuario y pesca	34,6	50,9	85,5	3,9	3,7	7,6	28,5	54,6	93,1
Industria, comercio, turismo	169,2	20,5	189,7	36,	20,5	56,5	205,2	41	246,2
Medio ambiente	67	0,5	67,5	35		35	102	0,5	102,5
Otros daños gastos		42,5	42,9		30,1	30,1	0	73	73
Total	753,4	501,9	1,255,3	185,4	163,1	348,5	938,8	665	1.603,8

Fuente: CEPAL (2001a y 2001b).

En la desagregación sectorial de los daños, los sectores más afectados habrían sido los denominados "sociales" (educación, salud y vivienda), los cuales habrían sufrido pérdidas directas e indirectas por US$616,7 millones, equivalentes al 38,5% de los daños totales. Comprensiblemente, la vivienda habría absorbido el impacto mayor dentro de los sectores sociales, al enfrentar pérdidas por US$333,8 millones, equivalentes a más de la quinta parte del total de daños.

A los sectores sociales habrían seguido los daños a la infraestructura, con un total estimado en US$472,3 millones, equivalente al 29,5% de los daños totales. Dentro del sector de infraestructura, el transporte habría sido particularmente afectado, con daños por US$432,8 millones (27% del total), de los cuales la mayor parte habrían sido daños indirectos (US$358 millones).

El sector "productivo" habría salido relativamente bien librado, en comparación con el daño sufrido por los sectores sociales y la infraestructura. Las pérdidas totales absorbidas por dicho sector fueron US$339,3 millones, de las cuales US$246,2 millones corresponderían a la industria, el comercio y el turismo; y los restantes US$93,1 millones al sector agropecuario y la pesca. Finalmente, los daños al medio ambiente habrían alcanzado US$102,5 millones.

2.3. Impacto macroeconómico

2.3.1. Crecimiento

La experiencia de otros países afectados por desastres de envergadura comparable a los terremotos de enero-febrero indica que el impacto negativo de tales desastres sobre la tasa de crecimiento económico en el período inmediato (por ejemplo, un año) subsiguiente al desastre suele ser muy severo, pero el ritmo de crecimiento tiende a recuperarse con relativa rapidez a partir del siguiente período.[56] La rapidez y magnitud de la recuperación del crecimiento es función directa, *caeteris paribus*, de la capacidad de reposición del acervo de activos destruidos por el desastre y, más en general, de la dinámica del proceso de reconstrucción.[57]

Las estimaciones de los daños causados por los terremotos, elaboradas por diversos organismos multilaterales, citadas arriba, oscilan en un rango de entre US$1.600 millones (CEPAL) y US$1.900 millones (FMI-Banco Mundial). De acuerdo con la CEPAL (2001a y 2001b), aproximadamente el 60% de los daños correspondería a

---

56. La experiencia del terremoto de San Salvador en octubre de 1986 coincide en líneas generales con este patrón, pese a que el proceso de recuperación en 1987-89 fue afectado adversamente por otros factores relacionados con la dinámica del conflicto bélico.
57. Es importante enfatizar que una tasa de crecimiento más alta en los años subsiguientes a un desastre no necesariamente compensa por la pérdida de bienestar ocasionada por el desastre en un horizonte de mediano plazo (3-5 años) o incluso más largo (8-10 años), dependiendo de la magnitud del desastre. Este fenómeno está relacionado con la hipótesis de la "convergencia condicional" de la teoría del crecimiento, la cual postula que los países más pobres (con menor stock de capital) tienden a crecer más rápido que los países desarrollados (con mayor stock de capital). Véase R. Barro y X. Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, McGrawHill.

daños directos, derivados de la destrucción total o parcial de activos, mientras que el 40% restante consistiría en daños o pérdidas indirectas, relacionadas con la afectación de los flujos económicos que tendrían lugar a lo largo de 2001 y años subsiguientes. Según ello, la pérdida de activos productivos por efecto de los terremotos oscilaría en torno a US$1.000-1.100 millones.

El proceso de reposición de estos activos para el país en su conjunto bien podría llevar entre 2 y 3 años como mínimo; en el caso de los departamentos donde el impacto de los sismos fue más devastador (San Vicente, La Paz, Usulután, Cuscatlán), podría tomar entre 5 y 7 años, dependiendo de la capacidad gubernamental para ejecutar una estrategia efectiva de descentralización, territorialización y focalización de la inversión pública en las zonas más golpeadas.

Esa pérdida de activos podría traducirse en el corto plazo en una reducción de 2 puntos porcentuales de la tasa de crecimiento del PIB real,[58] a no ser que sea compensada mediante un esfuerzo vigoroso de inversión privada y/o pública. Suponiendo que el coeficiente de la inversión agregada con respecto al PIB alcanzara un 19% (lo cual corresponde básicamente al promedio de dicho coeficiente para 1999-2000), la economía podría crecer en torno a 1,5% en 2001, en términos reales, asumiendo una tasa promedio de inflación de 3%. Un esfuerzo más agresivo de inversión, por ejemplo que elevara ésta a 21% del PIB, podría incrementar la tasa de crecimiento a 2,1% para 2001.

Así, si bien el PIB previsiblemente declinaría debido a las pérdidas de producción de los sectores que han sufrido daños directos e indirectos a raíz de los sismos, esa declinación podría ser contrarrestada por las actividades de rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura destruida o dañada y por la dinámica de la demanda externa de bienes domésticos (exportaciones). Cuál sea el resultado neto en términos de crecimiento económico dependerá de cómo evolucionen dos factores principales:

---

58. Esta estimación asume una función de producción agregada Cobb-Douglas Y = AKaLb, donde A constituye un parámetro tecnológico que incluye una variable de tendencia así como variables de competitividad externa y de nivel de acumulación de capital humano. La estimación se efectuó mediante un modelo de corrección de errores con datos anuales para el período 1970-2000.

i) Las exportaciones, sobre todo de café y maquila

El Consejo Salvadoreño del Café (CSC) señaló en un primer momento que se perdería aproximadamente el 35% de la producción de café 2000/01 y que las exportaciones del grano bajarían a 2 millones de quintales grano oro.[59] Sin embargo, estimaciones de FUSADES, con base en información actualizada del CSC, indican que las pérdidas de la cosecha 2000/01 debido a los terremotos alcanzarían 3.2%, si bien la cosecha total podría disminuir alrededor de 44% con respecto a la cosecha 1999/00 debido a otros factores adversos que han venido afectando la producción del grano en años recientes.[60]

Las exportaciones brutas de maquila registraron una tasa de crecimiento de 21% en 2000, pero podrían crecer a sólo 15% o incluso menos en 2001. Si bien la ampliación de los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) abrió en un principio perspectivas más favorables para una mayor dinamización de ese rubro, tales perspectivas podrían ser eventualmente contrarrestadas por los efectos de la desaceleración que experimenta la economía norteamericana. Siendo la demanda de importaciones de cualquier país una función directa del nivel de ingreso doméstico, el impacto sobre las importaciones de maquila de Estados Unidos dependerá, por supuesto, de la magnitud de la desaceleración de la economía de ese país.[61]

ii) La dinámica de la demanda interna

Algunos sectores productivos han sido bastante golpeados por los sismos, como es el caso de la caficultura y de la micro y pequeña empresa. De acuerdo a información del Consejo Salvadoreño del Café, los terremotos dañaron 59 de los 85 beneficios de café existentes en el país, de los cuales 13 colapsaron y otros 14 quedaron muy averia-

---

59. *El Diario de Hoy*, 17 de febrero de 2001, pp. 2 y 3.
60. Véase FUSADES (2001), *Informe Trimestral de Coyuntura*. Primer Trimestre de 2001.
61. La variación del Indice de Precios al Productor (IPP) de Estados Unidos registró en enero de 2001 su tasa más alta desde septiembre de 1990, mientras que el Indice de Confianza de los Consumidores cayó en febrero por tercer mes consecutivo, alcanzando su nivel más bajo en siete años. La combinación de cierto repunte de los precios con diversas señales de la desaceleración económica ha llevado incluso a algunos analistas a advertir sobre el riesgo de que se genere una situación de "estanflación".

dos (Cuadro No. 2.6). Como consecuencia de ello, y de los daños directos al cultivo, dicha entidad estimó que se perderían unos 51.000 empleos directos en el sector cafetalero.

Cuadro No. 2.6
Daños de los terremotos a beneficios de café

Número de Beneficios	Magnitud del daño 1/	Recepción 1999/00 (qq. oro)	% recepción total
13	Grave	330.179	10
14	Severo	495.982	14
32	Leve	1.446.083	42
26	Ninguno	1.169.945	34
85		3.442.189	100

Fuente: CSC

1/ Grave: pérdida o paralización total del beneficio; Severo: paralización parcial del benefricio; Leve: daños que no implican la paralización del beneficio (por ejemplo, a muros, patios, bombas de agua y maquinaria o equipo auxiliar que cuentan con sustitutos o que no afectan su funcionamiento esencial).

Por su parte, la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) estimó que los terremotos destruyeron 19.926 micro y pequeños negocios y dañaron parcialmente otros 22.969 (Cuadro No. 2.7), generando una pérdida de casi 50 mil empleos directos en dicho sector. Tomando en cuenta que, de acuerdo con estimados de la propia CONAMYPE, existían en el país unas 473.000 micro y pequeñas empresas, las cuales generaban empleo para 900.000 personas, el impacto proporcional de los sismos sobre el sector habría sido relativamente modesto: los negocios dañados y/o destruidos representarían poco más del 9% del total, mientras que los empleos perdidos representarían un 5,6% del volumen total de empleo generado por dicho sector.

Aun así, es previsible que la destrucción de fuentes de ingreso que se ha dado en esos sectores, amplificada por el entorno de desaceleración económica, repercuta en una contracción adicional de la demanda interna y del nivel de actividad económica, sobre todo en aquellos departamentos más golpeados por los sismos.

Cuadro No. 2.7
Micro y pequeñas empresas afectadas por los terremotos

Departamento	Dañadas	Destruidas	Total	% del total
Ahuachapán	1012	482	1494	3,5
Cabañas	74	55	129	0,3
Chalatenango	55	5	60	0,1
Cuscatlán	2045	2917	4962	11,6
La Libertad	1546	1688	3234	7,5
La Paz	3335	3526	6861	16,0
La Unión	218	23	241	0,6
Morazán	8		8	0,0
San Miguel	2537	588	3125	7,3
San Salvador	1798	1681	3479	8,1
Santa Ana	1999	871	2870	6.7
San Vicente	2183	2458	4641	10,8
Sonsonate	2524	1617	4141	9,7
Usulután	3635	4015	7650	17,8
Total	22969	19926	42895	100.0

Fuente: CONAMYPE

Esa situación, sin embargo, podría ser compensada si reciben el financiamiento adecuado las actividades ligadas a la reconstrucción de infraestructura, edificios (escuelas, centros de salud, etc.) y viviendas dañados, lo cual podría permitir al sector de la construcción, que en 2000 registró una tasa de crecimiento de -2,3%, constituirse en un importante eje de dinamización de la demanda interna, con efectos multiplicadores sobre el resto de la economía. El justo dimensionamiento de estos efectos, empero, debe tomar en cuenta que, dada la modesta participación porcentual de la construcción en la estructura sectorial del PIB en años recientes, aun una tasa de crecimiento de dicho sector del orden de 30% o 40% (como resultado de una inyección de recursos de US$300 o US$400 millones) se traduciría en un incremento de entre 1 y 1,5 puntos porcentuales de la tasa de crecimiento del PIB.[62]

62. Por cada punto porcentual de crecimiento del sector de la construcción, el PIB real en 2001 aumentaría aproximadamente 0,037%, de acuerdo con la estructura sectorial del PIB de 2000. Así, si la construcción experimentara un crecimiento de 30%, *caeteris paribus*, el PIB aumentaría aproximadamente 1,1%.

2.3.2. Inflación

El año 2000 cerró con una inflación de 2,3% y una inflación punto a punto de 4,3%. El impacto de los terremotos sobre la producción doméstica de ciertos bienes (por ejemplo, granos básicos) podría generar presiones inflacionarias adicionales en el corto plazo, como de hecho se han reflejado ya en el Indice de Precios al Consumidor (IPC) del mes de febrero, pero tales presiones podrían mitigarse mediante la importación de los productos que enfrenten una situación de carestía en el mercado interno. Por otra parte, el aumento de los costos de transporte debido al deterioro sufrido por la red vial y a la necesidad de usar rutas alternativas más largas (y el consiguiente mayor consumo de combustible y depreciación de los vehículos) también podría contribuir a nuevas alzas de precios.[63] En lo que toca a los factores externos, la evolución previsible de los precios internacionales del petróleo en el futuro cercano no favorece expectativas de una reducción de los precios internos de los combustibles.

Por otro lado, en la medida en que se logre mantener la estabilidad del colón y avanzar en el proceso de dolarización, en conjunción con la persistencia de una demanda interna más bien deprimida, las presiones alcistas de los precios podrían mantenerse bajo control, con lo cual la inflación promedio anual de 2001 podría cerrar en torno a 3%.

2.3.3. Sector externo

Las exportaciones (FOB) en 2000 registraron una tasa de crecimiento de 17,5%.[64] Es probable que, como resultado de la reducción de las exportaciones de café y de una pérdida relativa de dinamismo de la maquila (debido a la desaceleración en Estados Unidos), las exportaciones crezcan en 2001 a una tasa menor, probablemente un 10%.

Por su parte, las importaciones (CIF) aumentaron 19,7% en 2000. Es anticipable que en 2001 crezcan a una tasa similar o incluso mayor. Aunque la demanda de importaciones podría verse afectada

---

63. La Asociación Salvadoreña de Empresarios del Transporte de Carga (ASETCA) ha anunciado incrementos del orden del 30% de los fletes debido a los motivos apuntados.
64. Las tradicionales crecieron 11,7%; las no tradicionales, 14,2%; y la maquila, 20,9% (el crecimiento de esta última promedió 12% en 1998-99).

por la contracción de la actividad económica causada por los terremotos en el corto plazo, por otra parte es anticipable un incremento de las importaciones de bienes intermedios y de capital para apoyar las tareas de reconstrucción, particularmente en el sector construcción. Fácilmente, un 50% o más del gasto adicional ligado a las actividades de la reconstrucción podría ser evacuado vía importaciones. La persistencia de precios relativamente altos del petróleo, que incidirían nuevamente en una factura petrolera elevada, al igual que en 2000, implicaría presiones adicionales al alza del valor de las importaciones.

Como resultado neto de tales flujos, el déficit de la balanza comercial podría ampliarse un 13-15%, alcanzando una proporción equivalente a 16-17% del PIB. Sin embargo, el flujo de las remesas familiares, en adición a las donaciones externas para la reconstrucción (donaciones), podría contribuir a cerrar la brecha comercial y alcanzar un déficit en cuenta corriente de un 3% del PIB.

Las remesas familiares registraron en 2000 una tasa de crecimiento de 27,4%, alcanzando un nivel récord de US$1.750,7 millones. Si, para 2001, se anticipa una tasa más modesta de crecimiento de 20%, el flujo de remesas podría sobrepasar los US$2.000 millones. Aunque el desempeño de las remesas está también condicionado a la desaceleración de la economía norteamericana, el posible efecto negativo de ésta podría ser compensado por la aprobación del Estado de Protección Temporal (TPS)[65] por un plazo de año y medio, concedido por el Presidente Bush a los salvadoreños residentes en Estados Unidos.

2.3.4. Sector fiscal

El déficit global del sector público no financiero (SPNF) en 2000 cerró en torno a 3% del PIB. Para 2001, es anticipable que el gasto público aumente significativamente para enfrentar las necesidades inmediatas de las fases de emergencia y rehabilitación,[66] y luego de la reconstrucción, al tiempo que los ingresos tributarios se vean afectados por la contracción de la actividad económica que ha seguido a los terremotos. La combinación de ambos factores aumentaría el dé-

65. Por sus siglas en inglés, Temporary Protection Status (TPS).
66. De momento, el gobierno anunció que invertiría 214 millones de colones en los programas de remoción de derrumbes (33 millones) y rehabilitación de vías primarias, secundarias y caminos vecinales (181 millones). *La Prensa Gráfica*, 21 de febrero de 2001, p. 6.

ficit fiscal. Este podría alcanzar fácilmente un 4% del PIB o incluso más, dependiendo de la agresividad con que el gobierno emprenda las tareas de reconstrucción de la infraestructura dañada y de reparación de los daños causados por los sismos a los sectores de vivienda, educación y salud, así como de la disponibilidad de financiamiento externo vía donaciones.[67]

En consistencia con las estimaciones de daños de la CEPAL, el Banco Mundial y el FMI, los costos de la reconstrucción se ubicarían en un rango mínimo de entre US$1.500 y US$1.600 millones. Parte de esos costos podrían ser sufragados mediante recursos privados, como pagos de reaseguros[68] y un mayor volumen de remesas familiares, pero es de esperarse es que el gobierno cargue con la mayor parte de los costos de la reconstrucción.

La reasignación de los fondos programados para la inversión pública en el presupuesto general de la nación para 2001 podría alcanzar a cubrir un 20% de los gastos estimados para la reconstrucción. Adicionalmente, los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), aprobados por la Asamblea Legislativa tras los terremotos, aportarían unos US$365 millones. Como resultado inmediato de la reunión del grupo consultivo para Centroamérica en Madrid, en la primera semana de marzo, El Salvador habría conseguido donaciones por US$190 millones, así como un préstamo concesionario de España por US$30 millones a una tasa de interés de 0%, a 30 años plazo y con 14 años de gracia. A ello podría sumarse la donación de $US110 millones prometida por el presidente Bush. Si se estima un presupuesto de reconstrucción de US$1.500 millones, todavía subsistiría una brecha financiera de unos US$600 millones, para cubrir la cual el gobierno probablemente tendría que emitir más bonos, en adición a la emisión de US$300 millones contemplada para cerrar la brecha fiscal en el presupuesto de 2001.

---

67. El déficit fiscal podría situarse en torno a 4% del PIB en el supuesto optimista de que el PIB real crezca 2,5% en 2001, de que la carga tributaria suba a 10,5% del PIB, de que el gobierno efectivamente reciba donaciones por US$200 millones, y de que los gastos de capital (inversión bruta más transferencias de capital) del SPNF alcancen un 4,5% del PIB.
68. Los desembolsos de las reaseguradoras internacionales andarían en torno a US$250 millones, de los cuales las compañías de seguros domésticas absorberían únicamente unos US$2,5 millones.

De acuerdo con las estimaciones del FMI y Banco Mundial, el gobierno podría pedir prestados recursos para cubrir una porción significativa de esa brecha si los nuevos préstamos son contratados a plazos suficientemente largos y a tasas de interés que mantengan *spreads* pequeños sobre la tasa LIBOR (London Interbank Offered Rate). Aun así, el gobierno enfrentaría una carga considerable de servicio de la deuda equivalente al 30% de sus ingresos corrientes. En un escenario relativamente conservador en el que los costos fiscales de la reconstrucción alcanzaran US$1.200 millones, desplegados en el período 2001-2005, el FMI y el Banco Mundial han proyectado que el déficit fiscal se dispararía a 4,8% del PIB en 2001, mientras que el saldo de la deuda pública alcanzaría un 35,7% del PIB.[69]

El gobierno ha rechazado tajantemente la sugerencia de echar mano de las Reservas Internacionales Netas (RIN) para financiar la reconstrucción, tal como lo han propuesto el FMLN y otros sectores. El rechazo gubernamental resulta plausible si lo que se propone es agotar indiscriminadamente las RIN o reducirlas significativamente en aras de financiar la reconstrucción, por ejemplo, inyectando al mercado doméstico los US$500 o US$600 millones que previsiblemente estarían destinados a la sustitución de la base monetaria. Desde un punto de vista técnico, cabe argumentar que tal medida probablemente generaría presiones inflacionarias adicionales en el sector de bienes y servicios no transables, al tiempo que exacerbaría el deterioro de la balanza comercial por el lado de los transables, auto-derrotando el objetivo de restituir a la población el bienestar robado por los terremotos.

Tal como lo han enfatizado el FMI y Banco Mundial, bajo cualquier sistema monetario, un país necesita mantener una posición fiscal sólida y una política crediticia sana, con un "colchón" adecuado de reservas internacionales, para preservar la estabilidad macroeconómica. Expandir irresponsablemente la oferta monetaria o reducir imprudentemente las RIN nunca son fuentes opcionales de financiamiento de los costos de la reconstrucción en ningún país.

Ello no implica necesariamente, sin embargo, que las RIN sean "intocables" como fuente complementaria de financiamiento de la reconstrucción —sobre todo en un contexto de considerables restricciones presupuestarias en el área fiscal— o que no exista la posibilidad de hacer un uso razonable y prudente de una fracción de las

69. Véase IMF-World Bank (2001), *op. cit.*,

mismas para tal fin. De hecho, la aprobación legislativa para el uso de US$120 millones de los recursos de FANTEL (los cuales forman parte de las RIN) para propósitos de inversión pública muestra factualmente esa posibilidad.

Desde luego, el hecho de que, formalmente, el país se encuentre embarcado en un proceso de dolarización, impone restricciones casi insalvables para el uso discrecional de las RIN, al igual que las impone, más en general, para el empleo de la política monetaria como un posible instrumento para la reconstrucción, aun en el contexto de la emergencia generada por los terremotos. Si ya en la coyuntura "pre-terremotos", la renuncia a la política monetaria que implica la dolarización reducía el margen de maniobra de la política económica para impulsar la reactivación del país, ese margen se torna funcionalmente aún más restrictivo en la coyuntura "post-terremotos".

Dado que la "integración monetaria" constituye aparentemente un proceso irreversible, lo único que queda a este respecto es esperar que, a medida que el proceso se profundice, la dolarización contribuya a mantener una tasa de inflación baja y estable y propicie la convergencia de las tasas de interés domésticas hacia los niveles internacionales. Un proceso de reconstrucción con tasas de interés por arriba del 20% quedaría definitivamente asfixiado. Si la dolarización propiciara que el nivel promedio de las tasas de interés domésticas se situara al menos en torno a 10-11%, su contribución a la reconstrucción sería suficientemente meritoria como para compensar las restricciones que impone sobre el uso de las RIN.

Aun en ese escenario optimista, sin embargo, no debe perderse de vista que una porción significativa de la población damnificada por los terremotos difícilmente dispone de los niveles de ingreso para poder enfrentar los costos de reparar/reponer sus viviendas y el escaso acervo familiar dañado o destruido por los sismos, a base de contratar crédito en el mercado financiero, independientemente de qué tan baja sea la tasa de interés. Para esos sectores poblacionales damnificados, el único recurso viable para enfrentar los costos de sobreponerse al impacto de los terremotos lo constituyen los subsidios del Estado (lo cual remite de nuevo a las restricciones fiscales de la reconstrucción).

En una perspectiva de más largo plazo, el desafío de la reconstrucción demanda un esfuerzo sostenido de inversión pública, a niveles de por lo menos 5% del PIB, en los próximos 4 o 5 años, si es

que el país aspira a revertir el retroceso impuesto por los terremotos en términos de la infraestructura destruida y del bienestar social perdido (en vivienda, educación, salud, etc.). Ello implica replantear en la agenda de la discusión pública una vez más el tema escurridizo del aumento de la carga tributaria, incluso como "contrapartida" para solicitar fondos en el exterior, tal como los europeos les han advertido a los delegados salvadoreños en la reciente reunión de Madrid. Es difícil esperar que la comunidad internacional esté anuente a destinar flujos importantes de ayuda al país (ya sea mediante donaciones o préstamos en condiciones concesionarias) cuando El Salvador presenta la carga tributaria más baja de América Latina, después de Haití y Guatemala.[70]

2.4. Impacto social

La participación proporcionalmente más alta de los daños a los "sectores sociales" (vivienda, educación y salud), respecto de los sufridos por los "sectores productivos", en el total de daños ocasionados por ambos terremotos (Cuadro No. 2.5), sugiere que, en cierto sentido, el impacto de los sismos ha sido más "social" que "económico". Tan sólo sus efectos sobre las viviendas son virtualmente equivalente a los daños totales sufridos por el sector agropecuario, la pesca, la industria, el comercio y el turismo.

Una consecuencia importante de este fenómeno es que, aun cuando los daños a la infraestructura productiva pudieran resarcirse en un período relativamente corto, el retroceso que los sismos han implicado para los avances logrados en el combate a la pobreza en el decenio anterior podría ser mucho más difícil de revertir. A su vez, el deterioro de las condiciones sociales podría exacerbar el proceso de desaceleración económica experimentado desde mediados de dicha década, limitando aún más las potencialidades de alcanzar un crecimiento sostenido. De esta suerte, los terremotos habrían venido a cerrar más férreamente el círculo vicioso del bajo crecimiento y del deterioro social.

---

70. Las reformas tributarias aprobadas en 1999 y 2000 han resultado inefectivas a este respecto. La carga tributaria en 2000 ha seguido anclada en 10,2% del PIB, al igual que en 1999 y 1998.

Cuadro 2.8
Daños de los terremotos a la red hospitalaria pública

	Tipo de daño			
	Leve	Moderado	Severo	Total
13 de enero				
Unidades de salud	54	15	10	79
Hospitales de segundo nivel	9	3	3	15
Hospitales de tercer nivel	1	2	2	5
Casas de salud	3	0	0	3
Centro rural de nutrición	0	0	1	1
Oficinas administratrivas	6	3	4	13
Sub-total	73	23	20	116
13 de febrero				
Unidades de salud	0	14	7	21
Hospitales de segundo nivel	3	1	1	5
Oficinas administrativas	0	0	2	2
Sub-total	3	13	10	28
Total	78	38	30	144

Desde el punto de vista social, el impacto de los terremotos operaría en una doble vía. Por un lado, a través de su impacto directo sobre la infraestructura física de soporte de los servicios prestados por el Estado en materia social, particularmente en el área de educación y salud. De acuerdo con estimaciones preliminares del Ministerio de Educación, los sismos habrían afectado a más de medio millón de niños por la destrucción total o parcial de más de 1.500 escuelas públicas.[71] Los terremotos dañaron también severamente la red hospitalaria del país (Cuadro 2.8); según el Ministerio de Salud, la reconstrucción o reparación de la infraestructura dañada tomaría por lo menos dos años.[72] En el área de vivienda, el viceministerio de dicha cartera estimó que se requerirían unos US$300 millones para hacerle frente a la emergencia habitacional.[73]

71. *El Diario de Hoy*, 17 de febrero de 2001, p. 29.
72. *La Prensa Gráfica*, 17 de febrero de 2001, p. 4.
73. *Ibid.*, p. 36.

La segunda vía operaría a través de la pérdida de ingresos por la destrucción de fuentes de empleo en los sectores productivos, particularmente en el sector agropecuario (caficultura) y la micro y pequeña empresa, tal como se ha señalado anteriormente. A los daños derivados de la destrucción directa de activos en estos sectores, habría que añadir la obstaculización de las actividades productivas debido a la destrucción y el deterioro sufridos por la red vial y la infraestructura de transporte y comunicaciones, particularmente en los departamentos más golpeados por los sismos. La pérdida de fuentes de trabajo, aunada a la destrucción de viviendas, podría generar flujos masivos de migración de las áreas rurales y los centros urbanos más golpeados por los sismos, hacia las zonas urbanas relativamente menos afectadas (como el área metropolitana de San Salvador), de no tomarse medidas efectivas encaminadas a resarcir en el corto plazo los daños en las áreas más afectadas.

Si bien es cierto que los terremotos no concentraron sus efectos más devastadores en los departamentos que presentaban previamente una situación de pobreza más intensa y más extendida (La Unión, Ahuachapán, Morazán y Cabañas), la nueva configuración territorial de la pobreza que ha surgido como secuela de los sismos ha ensanchado considerablemente la base de la pirámide de pobreza del país. Departamentos como La Paz, San Vicente y Usulután, que anteriormente estaban ubicados en un lugar intermedio en la escala nacional (Cuadro No. 2.9), podrían quedar abruptamente relegados a las últimas posiciones. Cuscatlán, que había logrado posicionarse tras San Salvador y La Libertad, ha visto deteriorarse dramáticamente esa posición.

Sobre la disparidad geográfica de los efectos de los terremotos entre departamentos se montaría la asimetría producida por el impacto diferenciado de los sismos entre las áreas urbanas y rurales. Aunque la información disponible a la fecha no permite calibrar todo el alcance de tales efectos en términos de ampliar la brecha de pobreza entre unas y otras zonas, los datos del censo efectuado por DIGESTYC indican un impacto de los sismos mucho más pronunciado sobre las zonas rurales que sobre las urbanas en lo que respecta a número de viviendas dañadas y de población damnificada.

De acuerdo con el censo, los terremotos habrían dañado al 27% de las viviendas rurales, en contraste con un 14,1% de viviendas dañadas en las áreas urbanas. Del total de viviendas urbanas dañadas, aproximadamente la mitad serían habitables; en cambio, dos

tercios de las viviendas rurales habrían quedado inhabitables. Si estos datos se consideran representativos del impacto diferenciado en otras variables de desarrollo económico y social desagregadas según áreas urbanas y rurales, ello implicaría que los sismos han profundizado gravemente las asimetrías previamente existentes entre los sectores urbano y rural del país en términos de la satisfacción de necesidades básicas.

Cuadro 2.9
Porcentaje de población en situación de pobreza, 1999

Departamento	Rural		Urbana		Total	
	Extrema	Relativa	Extrema	Relativa	Extrema	Relativ
Ahuachapán	47,4	20,8	33,3	28.9	43,6	23,0
Cabañas	53,6	26,4	34,0	22,7	46,8	25,1
Chalatenango	26,9	30,7	28,2	25,9	33,6	28,9
Cuscatlán	17,0	26,2	13,9	31,1	15,7	28,2
La Libertad	21,8	26,6	7,5	20,8	14,7	23,7
La Paz	26,2	33,6	17,9	30,8	22,9	32,5
La Unión	32,4	29,3	19,9	27,2	29,0	28,8
Morazán	38,3	33,1	20,7	28,5	33,0	31,7
San Miguel	27,3	32,0	15,5	25,9	21,5	29,0
San Salvador	14,9	34,4	8,0	23,5	8,5	24,2
San Vicente	45,5	31,4	21,2	29,8	34,6	30,7
Santa Ana	30,2	29,4	13,0	29,9	21,9	29,6
Sonsonate	27,1	36,4	12,4	30,1	20,9	33,8
Usulután	32,3	35,0	23,4	30,3	28,5	33,5
Total	30,9	30,2	12,2	25,4	20,1	27,4

Fuente: EHPM de 1999.

De los 573.595 hogares salvadoreños en situación de pobreza reportados en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1999, poco más de 50% vivían en el sector rural, aun cuando los rurales representaban solamente el 37,8% del total de hogares del país. De los 235.487 hogares en pobreza extrema, el 61,4% habitaba en las zonas rurales. Aparentemente, los avances relativos alcanzados durante los 90 (sobre todo en la primera mitad de dicha década) en el combate a la pobreza no han ejercido un efecto reductivo sobre la pobreza rural equivalente al logrado contra la pobreza urba-

na, de suerte que mientras la proporción de la población urbana en condiciones de pobreza disminuyó de 53,7% a 33% (casi 21 puntos porcentuales) entre 1991 y 1999, el porcentaje de pobres rurales se redujo solamente de 66,1% a 55,5% en el mismo período (menos de 11 puntos porcentuales), tal como se aprecia en el Cuadro No. 2.10.

Cuadro 2.10
Porcentajes de hogares en situación de pobreza, 1991-1999

Años	Pobreza extrema			Pobreza total		
	Urbana	Rural	total	Urbana	Rural	Total
1991-92	23,3	33.,6	28,2	53,7	66,1	59,7
1992-93	20,9	33,8	27	50,4	65,2	57,5
1994	16,3	34,8	23,9	43,8	64,6	52,4
1995	12,6	26,4	18,3	40,3	58,2	47,7
1996	14,7	31,4	21,6	42,3	64,8	51,7
1997	12	27,9	18,5	38,7	61,6	48
1998	13,7	27,2	18,9	37,8	56,2	44,6
1999	10,6	27,7	17	33	55,5	41,4

Fuente: EHPM, varios años.

Con anterioridad a los terremotos, la mayoría de indicadores disponibles sobre el desarrollo social del país mostraban ya diferencias abismales entre las zonas urbanas y las rurales. De acuerdo con la definición del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo empleada por la Oficina de Planificación Estratégica (OPES) del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, y los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1999, el país enfrentaba para ese año un déficit habitacional cuantitativo de 45.306 viviendas y un déficit cualitativo de 525.705 viviendas, para un déficit habitacional total de 571.011 viviendas, de las cuales el 68% correspondía a las áreas rurales (Cuadro No. 2.11).[74]

74. Por déficit habitacional, la OPES entiende la carencia de una vivienda digna para cada hogar existente en el país, tomando en cuenta los componentes estructurales y servicios básicos que posee la vivienda. El déficit habitacional abarca dos aspectos: déficit cuantitativo y déficit cualitativo. El déficit cuantitativo se define como la demanda potencial de viviendas nuevas originada por la constitución de nuevos hogares más las familias que cohabitan una misma vivienda. Dentro de este déficit se incluyen aquellas viviendas donde todos sus componentes estructurales son inade-

Cuadro No. 2.11
Déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, 1999

Departamento	Urbano		Rural	
	Cuantitativo	Cualitativo	Cuantitativo	Cualitativo
Ahuachapán	720	7.104	1.275	33,915
Cabañas	300	3.225	440	13.800
Chalatenango	611	3.337	522	13.746
Cuscatlán	846	4.465	800	18.240
La Libertad	3.439	10.122	2.800	37.800
La Paz	1.288	8.458	474	24.885
La Unión	371	5.777	864	27.720
Morazán	330	4.257	774	18.662
San Miguel	1.551	13.959	1.463	42.845
San Salvador	12.916	51.289	1.608	16.845
San Vicente	722	5.738	160	14.240
Santa Ana	2.548	13.195	2.516	40.774
Sonsonate	1.960	12.656	2.584	35.156
Usulután	759	11.178	665	32.300
Total	28.361	154.738	16.945	370.967

Las diferencias entre las zonas urbanas y rurales en otros indicadores básicos de bienestar social en 1999 eran igualmente marcadas. La tasa de analfabetismo rural era casi el triple de la tasa correspondiente a las zonas urbanas. El porcentaje de población rural sin acceso a servicios de salud era 24,4 puntos mayor que el de población urbana en esa situación; mientras que el porcentaje de población rural sin acceso a agua potable era más de cuatro veces el correspondiente de la población urbana. El porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente en las zonas rurales era casi el doble del porcentaje correspondiente en las áreas urbanas (Cuadro 2.12).

---

cuados y carecen de todo servicio básico. Aritméticamente es la diferencia entre el total de hogares y el total de viviendas más las viviendas con seis carencias. El déficit cualitativo se define como aquél en el cual las viviendas tienen carencias en sus componentes estructurales (techo, pared y piso), servicios básicos (electricidad, agua y sanitario) o en sus condiciones de uso y su entorno ambiental, dificultando su utilización en condiciones mínimas acordes con la dignidad humana. Una vivienda es considerada con déficit cualitativo cuando tiene de una a cinco carencias (por ejemplo, una vivienda que carece de energía eléctrica).

Cuadro 2.12
Indicadores seleccionados de bienestar social, 1999

Indicador	Rural	Urbana	Total
Tasa de analfabetismo adulto	32,4	11,7	19,6
% población sin acceso a agua potable	65,4	14,9	34,0
% población sin acceso a servicios de salud	38,9	14,5	24,1
% niños menores de cinco años con peso insuficiente	14,1	8,4	11,2

Tales cifras son consistentes con los hallazgos de diversos estudios que indican que la población rural pobre tiende a mostrar los menores índices de educación, así como las condiciones más precarias de las viviendas y el menor acceso a servicios básicos como electricidad y agua potable. Adicionalmente, los hogares rurales pobres tienden a estar ubicados a mayor distancia de las carreteras principales y centros urbanos y a tener acceso a una menor cantidad de tierra para actividades agrícolas.[75]

De cara a sus implicaciones de política económica, tales resultados abogan por una estrategia de combate a la pobreza cuyo frente principal de lucha debiera concentrarse en las zonas rurales. Si bien la erradicación de la pobreza, tanto urbana como rural, debiera constituir un objetivo prioritario en la consolidación de cualquier estrategia de crecimiento sostenible en El Salvador, las características socio-demográficas peculiares del fenómeno de la pobreza en el país requieren un tratamiento diferenciado que ponga más énfasis en el combate a la pobreza rural.

---

75. Véase World Bank (1998), *El Salvador: Rural Development Report*, Washington, D.C.: The World Bank; y los estudios desarrollados en el marco del programa BASIS por Margarita Béneke de Sanfeliú (2000), "Dinámica del ingreso de las familias rurales en El Salvador", Documento de Investigación BASIS No.1; Carlos Briones y Katharine Andrade-Eekhoff (2000), "Participación en los mercados laborales de los residentes en las áreas rurales. Limitaciones y desafíos", Documento de Investigación BASIS No. 2; y Anabella Lardé de Palomo y Aída Arguello de Morera (2000), "Integración a los mercados de los hogares rurales y generación de ingresos", Documento de Investigación BASIS No. 3.

2.5. El impacto político de los terremotos: el ensanchamiento de viejas fisuras

Invariablemente, después de un desastre se registran dinámicas que alteran significativamente el ámbito político en el sentido de afectar posibles "pactos de convivencia" existentes desde antes del desastre que luego requieren de nuevos procesos políticos y sociales para arribar a un nuevo consenso.[76] En este marco pueden surgir diferentes conflictos, debilidades o posturas autoritarias frente a un desastre:

- Surgimiento o recrudecimiento de nuevos y/o viejos conflictos de intereses.
- Debilitamiento o resquebrajamiento del poder dominante o, por el contrario, reforzamiento de formas autoritarias de ejercer el poder.
- Debilitamiento (o reforzamiento) de la localidad organizada para hacer frente a los retos del desastre.

En el caso de El Salvador pueden mencionarse tres efectos claramente identificables:

- Aumento de la tensión en las relaciones entre gobierno central y gobiernos municipales
- Aprobación inconsulta de paquetes legislativos en la Asamblea
- Reforzamiento del autoritarismo-presidencialismo

Casi desde los primeros momentos de posdesastre se recrudeció el tradicional enfrentamiento entre los gobiernos locales (especialmente aquellos en manos del partido FMLN) y el gobierno central. En este contexto, surgieron disputas por el manejo de albergues (especialmente en el caso del albergue "El Cafetalón" en Nueva San Salvador), centralización de la ayuda por parte del gobierno (que luego fue suavizada con la canalización de fondos para desescombro de predios), rechazo por parte de los alcaldes de fondos canalizados por el gobierno central para el "desescombro" de predios, problemas de gobernabilidad en los municipios debido a las demandas insatisfechas de la población[77] y bloqueo de calles para reclamar ayuda de "emergencia".

---

76. Zilbert, 1998:10
77. Esta situación se vio adicionalmente agravada por el impacto que tuvo el hecho de que el gobierno central anunciara la entrega de 1,500 colones a cada familia damnificada para las labores de descombro pero que en la práctica solo entregara 700 colones para parte del total de las familias damnificadas.

A nivel de la Asamblea Legislativa también se desataron dinámicas relativamente inusuales que revelaron la "instrumentalización" del desastre: desentrampamiento de iniciativas de ley que anteriormente habían caído en prolongados entrampamientos (como la ratificación de algunos préstamos internacionales y de nuevas reformas al Código Penal) y aprovechamiento de la coyuntura para introducir, de forma inconsulta, importantes anteproyectos de ley (tal y como ocurrió con el penoso caso de la alteración de cifras en el presupuesto general de la nación 2001).[78]

Pero el signo más alarmante es el reforzamiento de una tendencia que ya se había observado anteriormente en el Ejecutivo: ostracismo, ausencia de autocrítica y configuración de formas autoritarias de ejercer el poder. Desde su llegada a la Presidencia, el Presidente Flores se ha caracterizado por un relativo distanciamiento de la población, palpable en hechos como, por ejemplo, la creación (y casi inmediata eliminación) del "vocero presidencial" quién sería la "voz autorizada del Presidente), la definición *a priori* de los temas de la conferencia de prensa semanal (lo cual implicaba cerrar la discusión de cualquier otro tema no definido previamente) y, en los primeros meses, una permanente ausencia de valoraciones presidenciales de la realidad y coyuntura nacional.

Después del impacto de los terremotos, y en la medida en que arreciaron las críticas en contra del gobierno y su reacción, también afloraron —de nuevo— las tendencias hacia el distanciamiento del Presidente de los señalamientos y sugerencias vertidos por diferentes actores sociales a través de los medios de comunicación. Esto ha sido claramente expresado por el Presidente cuando ha expresado su malestar por las críticas recibidas de un sector de los medios de comunicación, o cuando ha rechazado tajantemente cualquier posible concertación de los planes de reconstrucción nacional con el FMLN.

Paradójicamente, el mismo Presidente Flores ha pretendido proyectar una imagen democrática convocando a la Comisión Nacional de Desarrollo para que hiciera sus aportaciones a los planes de reconstrucción. Al mismo tiempo expresó que no atendería los recla-

---

78. Esto ha llevado a los diputados de la fracción del FMLN a solicitar la destitución del diputado del partido ARENA que en el momento de la aprobación del presupuesto fungía como Presidente interino de la Asamblea Legislativa.

mos y sugerencias del FMLN porque su obligación es ser "portavoz de la población damnificada".

De esta manera los futuros planes de reacción posterremoto están en manos de los principales colaboradores presidenciales, un gabinete joven, inexperimentado y que, además, no se hace asesorar por especialistas.[79] De este modo, las decisiones ni siquiera tienen mayor fundamento tecnocrático, y en ellas prevalecen más bien criterios políticos de diseño.[80]

Recuadro 4
Desastres y medios de comunicación

Los macrodesastres son siempre una gran noticia, digna de ser abordada hasta la saciedad por los medios de comunicación. Por lo general el abordaje que se hace de estos eventos parte de la idea de que son grandes eventos producto de la naturaleza (o incluso de fuerzas malignas).

Esto ocurre tanto en El Salvador como en Africa o en Asia, y está indudablemente asociado a uno de los objetivos principales de los medios: informar antes que nadie esté enterado. Sin lugar a dudas un objetivo totalmente legítimo, y de paso beneficioso para el público; el problema estriba en el abordaje que se haga del desastre, pues de ello depende mucho la forma en que el público receptor configura su vulnerabilidad educativa e ideológico-cultural.

---

79. Considérense tres ejemplos de lo anterior: las afirmaciones del presidente Flores en el sentido de que su meta era volver "a la misma situación del 12 de enero" (ya de por sí nada buena), las aseveraciones del Ministro de Economía, Miguel Lacayo, para quien el desastre "no tendría ningún impacto sobre la economía" o las posturas de la Ministra de Educación, Evelyn Jacir, quien se mostró indecisa sobre la fecha de reanudación del año escolar, la cual cambió en tres ocasiones.
80. La propuesta de "Reactivación del Sector Cafetalero" presentada por Flores como uno de los bastiones de la reconstrucción es muestra palmaria de la politización del desastre. Los cafetaleros, principales beneficiarios de esta propuesta, están orgánicamente integrados al partido ARENA como "Sector empresarial".

De hecho, se detectan tres grandes problemas de fondo a la hora de analizar el tratamiento que los medios hacen sobre los desastres: primero, la presentación de los desastres como eventos extraordinarios, de gran magnitud y espectacularidad (por ejemplo, el derrumbe y deslizamiento de Montebello en 1982, el terremoto de San Salvador en 1986, la tormenta tropical Mitch en 1998 y, más recientemente, los terremotos de 2001); segundo, la presentación de los desastres como "desastres naturales", como fenómenos imprevisibles, caprichos de la naturaleza o hasta como "castigo divino"; y, tercero, la focalización en los componentes naturales del riesgo (por ejemplo, la actividad sísmica) en detrimento del abordaje de los factores de vulnerabilidad.

Anexo B
Consideraciones metodológicas sobre la evaluación de los costos económicos de los desastres

Algunos organismos internacionales, como la CEPAL, han desarrollado una metodología expresamente diseñada para evaluar y cuantificar el impacto económico de situaciones catastróficas de desastre.[81] Tal metodología, aunque constituye un aporte instrumental de innegables méritos para la evaluación de desastres, presenta algunas deficiencias y limitaciones que conviene tener presentes para calibrar mejor su utilidad.

La CEPAL tiene como objetivo primordial señalar las necesidades primordiales de un proceso de reconstrucción después de un desastre. En principio, ello parece adecuado, de no ser porque la definición de desastre de la cual se parte únicamente considera como tales a eventos que provocan disrupción del funcionamiento de una sociedad al grado de que ésta no puede recuperarse por sí sola. Esto implica dejar por fuera eventos recurrentes que podrían considerarse como de "pequeña" o "mediana" envergadura, pero que son auténticos desastres para aquellas personas que resultan afectadas. Por ejemplo, las inundaciones de 1999 en El Salvador fueron intensas, pero no lo suficiente como para motivar una evaluación de costos de la CEPAL —tampoco del gobierno— con miras a demostrar que los desastres tienen un costo económico elevado para los sectores más vulnerables de la sociedad, aun sin necesidad de fenómenos naturales extremos como Mitch o los terremotos de 2001.

81. Véase R. Caballeros y R. Zapata (1995), *op. cit.*

Además de las limitaciones que surgen del enfoque conceptual y que son, en buena medida, asumidas deliberadamente por la CEPAL, merecen ser mencionados algunos rubros que no aparecen más bien debido a la existencia de algunas "lagunas" u omisiones en la cuantificación de daños. Así, pueden mencionarse los rubros vinculados a los costos sobre los hogares, los costos institucionales, los ingresos cesantes debido a los años de vida saludables perdidos y el valor intrínseco del medio ambiente. A continuación se examinan someramente algunas de las limitaciones de la metodología de la CEPAL, agrupándolas en función de su correspondencia con su definición conceptual o la omisión involuntaria de algunos rubros.

a. Limitaciones derivadas de la conceptualización

La definición de desastre utilizada por la CEPAL únicamente engloba eventos de gran envergadura, y deja fuera de la clasificación a "desastres" de carácter más local. De acá se deriva la primera limitación de la metodología de valoración de la CEPAL pues únicamente se centra en los grandes desastres e ignora la ingente cantidad de "pequeños" desastres que matan lentamente a la población, tales como los provocados por inundaciones y sequías.

Una segunda limitante metodológica surge de la visión macroeconómica prevaleciente en las evaluaciones, y que conlleva a que se pierda la perspectiva sobre la relatividad del impacto con respecto a la capacidad de recuperación de los sectores afectados. Esto se refiere a que, pese a que las líneas generales de valoración dan una idea de las pérdidas, no explican como el impacto se diferencia de acuerdo con la vulnerabilidad de cada grupo social o familia. Por ejemplo, un hacendado cafetalero pudo haber perdido un 20% de sus tierras cultivables a causa de derrumbes y deslizamientos, pero en cambio un jornalero de su finca pudo haber perdido prácticamente toda su riqueza: su vivienda. En el caso de la producción, la cifra gruesa de perdidas en relación al PIB tampoco da una idea de cómo ha sido el efecto diferenciado según productor. Un artesano pudo haber perdido el 100% de su producción al desplomarse su casa, o un campesino un 50% de su cosecha almacenada; y ello no necesariamente se refleja en una cifra de pérdidas de 12% del PIB, por ejemplo.[82]

82. El mismo problema surge al analizar el PIB per capita, pues es solamente una medida promedio que no refleja las grandes diferencias en la apropiación del ingreso. Algunos sectores pueden recibir solo un 20% del PIB per capita y otros hasta un 900% (o más).

b. Limitaciones metodológicas derivadas de las omisiones

- Costos sobre los hogares. La metodología de la CEPAL considera la perdida de enseres del hogar pero no considera otros costos derivados de la realización de trabajos de mitigación física (o de reforzamiento) en viviendas que no necesariamente entran en la categoría de viviendas "dañadas", pero que son efectivamente realizadas por las familias. Debe reconocerse acá que la recolección de estos datos requiere de la ejecución de una encuesta de hogares, algo poco factible en misiones "relámpago" como las de la CEPAL, pero que debería ser considerado por la Dirección General de Estadística y Censos, la cual es la encargada de la implementación de las encuestas de hogares. Concretamente, se requiere incluir en las encuestas de hogares una breve sección de evaluación del impacto de desastres de todo tipo, no solo los provocados por terremotos.

- Costos institucionales de atención a la emergencia. Aún aceptando que CEPAL no pretende medir el costo de los desastres durante un período determinado sino solamente el efecto de un desastre en particular, es importante llamar la atención sobre el hecho de que no se incluyen entre los costos del desastre los costos en que incurren las instituciones vinculadas a la atención de la emergencia (cuerpos de socorro, ejército, policía, comités de defensa civil, etc.). Solamente para la Cruz Roja Salvadoreña el gobierno aportó cerca de 10 millones de colones en 2000.

- Ingresos perdidos. La muerte o discapacitación de personas como resultado de un desastre resulta en una pérdida de años de vida que puede ser total o parcial y que supone una reducción de los ingresos familiares que las personas generan a lo largo de su vida productiva. Esto lleva al concepto de los ingresos perdidos acuñado inicialmente para cuantificar los costos de la violencia, pero que es perfectamente aplicable para el caso de los desastres. En lo fundamental ello plantea que la muerte de una persona implica que esta deja de laborar por un período de años "N" (calculados restando la edad al momento de la muerte de la esperanza de vida), y por tanto deja de percibir un monto monetario equivalente a "N" multiplicado por el ingreso anual del fallecido (o por el ingreso promedio de su grupo ocupacional). Posteriormente se actualiza el valor obtenido al momento de la muerte a través del método del Valor Actual Neto.

• El impacto sobre el sector informal. Un impacto difícil de medir es el sufrido por el sector informal, cuya actividad no aparece reflejada en las cuentas nacionales pero en el cual se desempeña la mayoría de la Población Económicamente Activa. Debido a la gran cantidad de trabajadores informales, acá se requeriría una investigación muestral que cuantifique, entre otras cosas, los ingresos cesantes y las pérdidas de stock de mercadería y mobiliario.

• Sobre los costos ambientales: valoración del "valor intrínseco" del medio ambiente y no solamente del valor de uso. Hasta hace poco, la valoración de los costos ambientales para la CEPAL se había centrado a la valoración de servicios ambientales (como la fijación de carbono, protección de aguas, ecosistemas) atribuidos a las áreas boscosas. En la valoración del primer terremoto de El Salvador en 2001 se ha incluido una primera consideración sobre los "valores de no-uso" (o intrínsecos) y de los costos directos "indirectos" sobre el medio ambiente.[83] Sin lugar a dudas, este es un nuevo e importante avance en la ruta de la cuantificación de los costos ambientales que puede complementarse considerando *grosso modo* las posibles técnicas de cálculo del valor económico del medio ambiente.

El siguiente esquema muestra una propuesta de valoración económica más amplia del impacto de los riesgos y desastres sobre el medio ambiente[84]:

1. Valor de uso
1.1 Valor de uso presente
1.1.1 Valor de uso directo
a. De consumo
b. Contemplativo
1.1.1 Valor uso indirecto
1.2 Valor de opción

2. Valor como objetivo intrínseco
2.1 Valor de existencia
2.2 Valor ecológico
2.3 Valor científico
2.4 Valor cultural

83. CEPAL, 2001: 73-74.
84. Claude, 1997: 23-26

La CEPAL estaría en la actualidad comenzando a contemplar el valor de uso indirecto y reconociendo la existencia del valor intrínseco (o de no-uso). Aun faltaría cuantificar el "valor de opción"[85] y el "valor como objetivo intrínseco"[86] dentro de las valoraciones del costo ambiental; sin embargo, ello requiere todavía del desarrollo de metodologías de cuantificación de aspectos complicados, como por ejemplo el valor científico de un bosque en términos de sus aportes para la medicina prospectiva o el valor de un recurso natural por su propio derecho de "existencia". Aun así debe hacerse un esfuerzo por idear variables *proxy* que ayuden a valorar en su verdadera dimensión la importancia del entorno ambiental de las sociedades.

En este marco, sería recomendable tener en cuenta —para la cuantificación de los costos ambientales de los desastres— ciertos rubros que tienen que ver con amenazas socionaturales que ya han sido cuantificadas por FUSADES y que comprenden: erosión y sedimentación del suelo (en el sitio y fuera del sitio), contaminación del aire y contaminación del agua y desechos sólidos.[87]

Otros aspectos del impacto económico no cuantificados:

- No considera el impacto derivado de la reorientación de recursos, lo cual puede dejar "damnificadas" a regiones que no fueron originalmente afectadas por el desastre. En muchos casos, comunidades alejadas de la zona de desastre pueden resultar afectadas por la reorientación de la inversión que generalmente produce un desastre. Por ejemplo, después de Mitch parte de los recursos destinados para la restauración de la parte alta del río Lempa fueron reorientados para atender los efectos de las inundaciones en la parte baja del mismo.

---

85. Este "refleja el deseo de los individuos por retener la posibilidad de usar un recurso en el futuro; no implica necesariamente el deseo de consumo presente...es de gran utilidad para considerar la irreversibilidad y la incertidumbre a objeto de mantener opciones abiertas en la utilización racional de los recursos a largo plazo". (Claude, 1997:24).
86. Este "no surge del valor que asignan las personas a un objeto, sino más bien, es inherente al objeto o a su relación con otros objetos. El valor ecosistémico o valor ecológico de un recurso, existe independientemente del deseo, de la percepción o de las preferencias de las personas" (Claude, 1997:25).
87. Panayotou, Faris y Restrepo (1997).

- Retroceso de las prioridades de inversión. Como resultado de un desastre también puede darse el caso de que las nuevas inversiones se concentren en recuperar la infraestructura perdida, lo cual resta recursos para la inversión en los sectores productivos (agro e industria), e inclusive la inversión en nueva infraestructura.[88]
- Ejecución de inversiones no planeadas. Los desastres también pueden tener efectos positivos sobre algunas zonas, pues provoca que inversiones que nunca hubieran sido ejecutadas en condiciones de "normalidad", sean ejecutadas en zonas no contempladas en los planes de desarrollo. Por ejemplo, muchas inversiones ejecutadas en los dos últimos años en la zona del bajo Lempa (municipios de Jiquilisco y Tecoluca) como bordas, drenos y carreteras han sido resultado del impacto de Mitch en noviembre de 1998 y de los planes reactivos implementados después del mismo.

---

88. De hecho el plan de reactivación de la zona norte —por cierto una zona de menor riesgo sísmico— que anunciara en febrero el presidente de la república deberá esperar, pues la mayor parte de los recursos irán para los poblados de alto riesgo ubicados en la cadena volcánica central.

3. ESCENARIOS DE RIESGO

I. Macrodesastres previos: lecciones sin acumular

En múltiples ocasiones pasadas El Salvador ha sido afectado por terremotos y erupciones volcánicas que han provocado desastres de gran envergadura. Con sólo revisar la historia de San Salvador puede establecerse que esta ha sido destruida por lo menos en 25 ocasiones desde su fundación, mientras que en otras 27 se han registrado eventos sísmicos y desastres que han afectado a diferentes poblaciones del interior del país y, en algunos casos, inclusive han llegado a afectar amplias regiones geográficas.

Cabe aclarar, empero, que en los registros históricos no existen antecedentes de terremotos que hayan causado desastres con un espectro geográfico tan amplio como el del pasado 13 de enero de 2001, el cual ha afectado poblaciones desde el occidente hasta el oriente del país[89]. Es difícil establecer con la información disponible si esto es así debido a que en el pasado los terremotos no fueron de igual magnitud y espectro geográfico, a que había menor número de población en situación de vulnerabilidad, o bien a que los registros históricos no reflejan toda la afectación provocada por los desastres. Ateniéndose a los antecedentes históricos, parece que lo más plausible es una combinación de las dos últimas.

La historización de las catástrofes permite distinguir épocas y momentos puntuales durante los cuales la actividad sísmica ha llegado a generar situaciones de macrodesastre comparables a la situa-

---

89. "Debe mencionarse aquí, que existen antecedentes arqueológicos que siguieren que la actividad geológica ha sido particularmente intensa desde épocas prehistóricas, como lo evidencia vestigios de la erupción del volcán Ilopango aproximadamente en el año 250 y, luego, la destrucción del poblado ahora conocido como Joya de Cerén a causa de la erupción del volcán Caldera aproximadamente en el año 600".

ción generada por los terremotos de enero y febrero de 2001. En algunos casos se detecta la ocurrencia de desastres de gran espectro geográfico que se sucedieron casi año tras año, como aquellos que se dieron durante las décadas de 1840 y 1850; mientras que en otros casos se detectan años específicos para los cuales se registran fuertes sismos que han afectado poblados del occidente, centro y oriente del país. Los de 1915 y 1932 en la zona occidental del país, que afectaron Ahuachapán y Juayúa, respectivamente, seguidos por la destrucción de San Vicente en 1936, Zacatecoluca en 1937 y de Berlín, Jucuapa, Chinameca y Santiago de María en 1951, son solamente algunas muestras de eventos que han destruido poblaciones del interior del país que dan cuenta de que el análisis histórico revelaba ya que la fuerte actividad sísmica era, y continúa siendo, anticipable.

En este marco, no es aventurado decir que, más que un incremento de la actividad sísmica, la mayor intensidad de los desastres provocados por los terremotos obedece a un incremento de la población en condiciones de vulnerabilidad, es decir en condiciones que les dificultan resistirse y recuperarse del impacto de un terremoto, y en general de una amenaza de cualquier tipo.[90] En la medida en que la sociedad salvadoreña se fue "desarrollando", los efectos de la actividad sísmica nunca han dejado de estar presentes en la realidad del país. Incluso puede decirse que el desarrollo, lejos de reducir el impacto de los terremotos, parece haber provocado un incremento de su impacto. Después de cada desastre se han generado diferentes reacciones tendientes a prevenir futuros eventos, dentro de las cuales se cuentan las del ámbito religioso (las cuales todavía están en práctica) y las relacionadas con aspectos físicos y técnicos como la modificación de las técnicas de construcción y el traslado de la ciudad de San Salvador.

Durante los primeros siglos de la Colonia las reacciones se concentraron principalmente en la asistencia religiosa (incluyendo la proclamación de la Serenísima Reina de los Terremotos después del terremoto de 1594) y la reconstrucción de monasterios, iglesias y hospitales emprendida por las autoridades civiles y religiosas. Esto no quiere decir, empero, que no hubieran propuestas técnicas y radicales como la infructuosa moción de trasladar la ciudad que le hicieran los vecinos al Rey de España después del terremoto de 1671.[91]

---

90. En el apartado II se hace referencia a las principales amenazas y vulnerabilidades presentes en El Salvador.
91. Romano, 1996.

Además, otras reacciones de tipo técnico consistieron en la modificación de las construcciones que se experimentaron durante los siglos XVIII y XIX, primero por la sustitución de la piedra y ladrillo por el adobe y, luego, por la introducción de madera y lámina a partir de 1873. Por aquel entonces se creía que el adobe era un material más resistente a los sismos, y en efecto durante sus primeros años el adobe presenta cierta resistencia que luego se va perdiendo por efecto de factores medio ambientales[92] como quedara demostrado en el terremoto de 1798 cuando las construcciones de adobe sufrieron y provocaron menos daños que en los terremotos precedentes.[93] Más tarde, después del terremoto de 1873, el presidente Santiago González ordenó que se construyera con materiales más livianos que el adobe, como la madera y las láminas.

Pero, de todas las reacciones de la sociedad salvadoreña frente a los terremotos, ha sido el traslado de la ciudad de San Salvador después del terremoto de 1854 la que ha tenido el impacto más significativo y permanente, pues este jugó un papel estratégico para impulsar las reformas a la tenencia de la tierra que comenzaban a gestarse como consecuencia de los esfuerzos por difundir el cultivo de un nuevo producto de agroexportación que, a la postre, vendría a sustituir al añil: el café.

Sin lugar a dudas que los desastres se dan en el marco de determinadas condiciones sociales, pero al mismo tiempo pueden acelerar —o desacelerar— determinados procesos sociales. Todo depende de como se "instrumentalice" el desastre. El terremoto de 1854 y el desastre que provocó sirvieron de pauta para emitir disposiciones que separaron a las comunidades indígenas y ladinas de las tierras que venían cultivando desde épocas ancestrales y que les permitían reproducirse en las áreas rurales. La expropiación de estas tierras para cultivar café dejó a la población rural sin más opción que emigrar hacia centros urbanos o hacia tierras degradadas del norte del país previamente cultivadas con añil. Ello supuso mayor concentración de población en la ciudad de San Salvador, donde la activi-

---

92. Cabe anotar, empero, que el adobe puede convertirse en un material sismo resistente con la aplicación de técnicas de construcción conocidas como "adobe reforzado", las cuales además ofrecen superar algunas limitaciones culturales y económicas de proyectos tradicionales de reconstrucción de vivienda rural con criterios urbanos (típicos de los procesos de "reconstrucción").

93. Barón, 1942: 361.

dad sísmica siempre había sido una constante desde tiempos prehistóricos, y el traslado de plantaciones de granos básicos hacia tierras de menor fertilidad y aptitud para albergar cultivos anuales.

La abundancia de antecedentes de los terremotos y los desastres que provocan muestran que estos fenómenos no son nuevos y que, pese a los graves daños que ocasionan y a las situaciones de vulnerabilidad que revelan, no han sido objeto de políticas públicas específicas que busquen la prevención y mitigación no solo de desastres provocados por terremotos, sino también de los desastres típicos que afectan al territorio salvadoreño, como por ejemplo los provocados por inundaciones, sequías, derrumbes, manejo inadecuado de substancias peligrosas e, inclusive, por contaminación.

En este contexto, es importante poner atención a las lecciones que podemos sacar de la historia de los terremotos y los desastres que provocan, así como también de las reacciones típicas que han venido siendo desarrolladas por distintos gobiernos. Esto será de utilidad para caer en la cuenta de que los terremotos siempre han estado y estarán presentes; por tanto, lo más importante es poner la atención en los factores que han sido generados socialmente y que intervienen para incrementar las posibilidades de que los terremotos se conviertan en desastres de gran envergadura. Estos se conocen como factores de vulnerabilidad y se examinan con mayor detalle en la parte II. En la parte I, se revisan los antecedentes históricos de terremotos y desastres interregionales para luego analizar las causas y efectos del traslado de la ciudad de San Salvador en 1854.

Recuadro 1
Predicción de terremotos: una tarea pendiente

A lo largo de la historia se han formulado diversas teorías sobre la dinámica de los terremotos. En épocas del medioevo existían dos fuertes interpretaciones: primero, que se trataba de un castigo divino sobre ciudades que habían caído en graves pecados y, segundo, que los terremotos eran provocados por corrientes de aire que se desplazaban a lo largo de túneles que cruzaban el planeta Tierra, lo cual explicaba el porque los terremotos podían afectar zonas distantes. La primera interpretación se debilitó con la destrucción de Lisboa por un terremoto en 1755, pues esta ciudad era una de los emporios de la cristiandad. Aun así, el hecho provocó que el rey de Francia prometiera abandonar a su amante.

Por otra parte, en épocas recientes las teorías de las corrientes de aire han debido ceder terreno a teorías más modernas, y en especial a las teorías de las placas tectónicas y de las fallas geológicas. Estas proponen que los terremotos son causados ya sea por el choque y acomodamientos de las placas tectónicas o por la fractura de la corteza terrestre provocada por la acumulación de materiales sobre su superficie.

Una temática menos explorada y de menor desarrollo teórico es la predicción de terremotos. Aun y cuando se han desarrollado instrumentos capaces de medir el más mínimo movimiento de la corteza terrestre, todavía no se está en capacidad de correlacionar los datos y, por tanto, no se está en capacidad de saber cual será el comportamiento futuro de la actividad sísmica. Así, los sismológos han logrado acumular millones (o quizás billones) de datos sin que por ello se tenga capacidad de predicción. Esto no quiere decir, empero, que la sismología no sea importante desde la perspectiva de la cuantificación de la energía liberada por los sismos, aspecto clave para efectos comparativos y de estimación de magnitudes probables de eventos futuros, o para el diseño de estructuras sismoresistentes.

La única ocasión en que se ha logrado predecir un terremoto ha sido en la provincia de Lianoning en China y no gracias al desarrollo de la sismología. En 1976 un grupo de investigadores "sísmicos" chinos logró predecir un terremoto en base a la observación de fenómenos que se habían reportado previamente a la ocurrencia de otros terremotos: se incrementaba el nivel de los pozos de agua, las serpientes salían de sus cuevas, los caballos se negaban a entrar en sus cuadras y las aves de corral subían a los árboles. Estas señales fueron observadas en la provincia de Liaoning en 1975 y se procedió a evacuar la capital de la provincia salvando incontable cantidad de vidas humanas. Lamentablemente, a los dos años ocurrieron el terremoto y desastre de Tangshan donde murieron 245,000 personas sin que se presentaran las señales premonitorias descritas arriba. Otros intentos, como la medición de campos electrónicos realizados por los griegos, no han arrojado resultados rescatables.

El análisis histórico es el que arroja más luces sobre la dinámica de los terremotos y de la actividad sísmica y, aunque tampoco permite hacer predicción, sí permite conocer dónde y cuándo han habido terremotos y desastres. Inclusive los sismológos recurren para explicar la distribución espacial de los terremotos en el mundo.

1. Los desastres interregionales

Antes de los desastres provocados por los terremotos del 13 de enero y del 13 de febrero de 2001, ya era evidente en los registros históricos de que la población de El Salvador se encontraba expuesta al efecto de terremotos de amplio espectro, los cuales incluso han llegado a afectar diversas regiones del país al mismo tiempo. En total, y contabilizando el más reciente macrodesastre, pueden hacerse referencia a 11 desastres interregionales, de los cuales tres han tenido un rango de acción que ha abarcado desde la zona occidental hasta la zona paracentral del país.

Cabe mencionar que, en total, los registros históricos dan cuenta de hasta 52 macrodesastres ocurridos en territorio salvadoreño, la mayoría de los cuales (25) se han concentrado en la ciudad de San Salvador,[94] así como en numerosos poblados de la cadena volcánica central. Como ya se mencionó, de este gran total 11 han sido de amplio espectro geográfico como se detalla a continuación:

- Cinco macrodesastres son reportados para las regiones occidental y central del país, en los años 1776, 1831, 1847, 1859 y 1917. En este último año se reporta la erupción del volcán de San Salvador y el terremoto asociado que provocó la destrucción de San Salvador, Armenia y numerosos poblados aledaños.
- Tres macrodesastres han destruido las regiones central y paracentral en los años 1854, 1857 y 1879. En 1854 la destrucción de San Salvador provocó el traslado temporal de la capital a la ciudad de Nueva San Salvador.
- Dos macrodesastres han afectado simultáneamente las regiones occidental, central y paracentral del país en los años 1719 y 1982. Antes de 2001, el macrodesastre de 1982 era considerado como el de mayor extensión geográfica del que se tengan registros históricos.
- Un macrodesastre que ha afectado a la zona occidental, central y oriental del país ocurrida en el año 2001, y considerado hasta este momento como el de mayor espectro geográfico del que se tenga conocimiento en la historia salvadoreña.

---

94. Campos y Castillo, 1991: 47.

Recuadro 2
El impacto diferenciado de los terremotos o los terremotos "de clase"

Con el terremoto de Guatemala en febrero de 1976, resultó claro que los desastres afectan especialmente a los sectores más vulnerables de la sociedad, los cuales resultan ser los sectores de las clases bajas. El citado terremoto se convirtió en un desastre para la población indígena del interior del país y para los sectores urbano marginales de la ciudad de Guatemala. Los clases media y alta prácticamente no sufrieron mayor impacto del desastre que provocó la muerte de 23,000 personas.

Nuevamente, los terremotos de 2001 en El Salvador han puesto en claro que los desastres son de "clase". La inmensa mayoría de los afectados (exceptuando los de la colonia Las Colinas, que eran de clase media) son fundamentalmente pobres rurales que habitaban en viviendas antiguas construidas a base de adobe y bahareque que prácticamente lo perdieron todo. Las clases media y alta no han sido afectadas materialmente, tal y como lo refleja el hecho de que los daños en viviendas de complejos habitacionales y urbanizaciones habitadas por estas clases fueron relativamente mínimos y no cobraron víctimas

La valoración del impacto económico y social de los terremotos de 2001 es posible gracias a la existencia de datos estadísticos aproximados. Esto no es posible para eventos pasados, que pudieron haber tenido un impacto no tan cuantioso como el de los desastres presentes, pero sí un impacto relativo igual o mayor. Considérese, por ejemplo, la recurrente destrucción de San Salvador y otros poblados en varias ocasiones a mediados del siglo XIX y, luego, los desastres de amplio espectro geográfico registrados durante el siglo XX. Estos desastres tuvieron un fuerte impacto que nunca ha sido estudiado, aunque los conocimientos disponibles sí revelan datos que apuntan a que los macrodesastres provocados por sismos no son nada nuevo.

1.1 La secuencia sísmica volcánica de las décadas 1840 y 1850

Los desastres por actividad sísmica fueron muy frecuentes durante las décadas de 1840 y 1850, pues la actividad sísmica era prácticamente una constante en la vida cotidiana de la ciudad de San Salva-

dor y de otras muchas poblaciones del occidente y el oriente del país (Véase cuadro 1).

Es difícil pensar en cuales serían las interpretaciones de la población, pero a partir de la información disponible queda claro que en ocasiones hubo secuencias sísmicas durante meses enteros y, frecuentemente, se registraban terremotos que destruyeron San Salvador, Quezaltepeque, Nejapa y Armenia, por ejemplo. El origen de la actividad sísmica es difícil de establecer con certeza, pero durante esta época el volcán de Izalco se encontraba en plena actividad, como lo revelan los abundantes registros de erupciones disponibles para las décadas en cuestión, lo cual hace suponer que parte de los sismos eran originados por la actividad volcánica.

Cuadro 1
Eventos sísmicos y vulcanológicos (Décadas 1840-1850)

Fecha	Anotaciones
22 de marzo de 1839	El viernes de Dolores a las 15:00 horas un fuerte terremoto causó muchos estragos en San Salvador y pueblos vecinos como Quezaltepeque y Nejapa. Según Squier, se pensó entonces en seguir el ejemplo de Guatemala trasladando la ciudad a otro punto más seguro.
31 de abril de 1839	Fuerte temblor en San Salvador (Dollfus y Montserrat).
1840 (enero)	Stephens observó el Izalco desde el Cerro Verde compuesto de 3 cráteres, 2 de los cuales estaban activos. El tercero se caracterizaba por emisiones de humo negro iluminadas por un choque de fuego. Las detonaciones tuvieron lugar a intervalos de cinco minutos (Lardé).
1840 (mayo-junio)	Período de fuertes y numerosos temblores de tierra en San Salvador (Montessus).
1842	El Izalco produce alrededor de 20 a 50 erupciones periódicas por día (V. Seebach).

1844 (junio-julio)	Importante erupción de lava del Izalco hacia el sur, en dirección de la lava de 1783 (V. Seebach).
1844 (25 de julio)	Erupción del volcán de San Miguel anunciada dos días antes por retumbos.
1844 (octubre)	Dunlop observa en el Izalco erupciones intermitentes a intervalos de 16 minutos.
1845 y 1847	Pequeña erupción de cenizas del volcán de San Miguel.
1847 (23 de junio)	Gran temblor causa daños en los pueblos del Bálsamo, en particular Armenia, Cacaluta y Jayaque.
1848	Pequeña erupción de lava del volcán de San Miguel.
1849	Fuerte temblor en San Salvador que sentido por Squier refiere no excedió cinco segundos.
1850	Erupciones intermitentes del Izalco, a intervalos regulares de cada dos minutos con fuerte lanzamiento de escorias (v. Scherzer).
1853 (2 de febrero)	Fuerte terremoto en El Salvador y en Guatemala. Causó algunos estragos en la Antigua, Amatitlán y principalmente en Quezaltenango (Rockstroh).
1853 (4 de abril)	Fuerte sacudida en San Salvador a las 11 del día, pero por fortuna muy corta (Gaceta del gobierno).
1853 (9 de mayo)	Fuerte temblor en San Salvador a las 23:00 horas (Gaceta del gobierno).
1853 (11 de mayo)	Dos fuertes temblores causan alarma en San Salvador (Monterrey).
1853 (1 y 2 de junio)	Siéntense en San Salvador dos sacudidas aún más fuertes que las de Mayo (Gaceta del gobierno).

1853 (8 de junio)	Sacudida prolongada en San Salvador a las 00:04 horas (Gaceta del gobierno).
1853 (9 de junio)	Tiembla en San Salvador a las 19:30 horas (Gaceta del gobierno).
1853 (11 de junio)	Día sábado se sintieron en San Salvador dos sacudidas acompañadas de un ruido muy extraño y como subterráneo, la primera a las 07:45 horas y la segunda a las 08:15 (Gaceta del gobierno).
1854 (8 de marzo)	Violenta sacudida en San Salvador a las 00:04 horas (Montessus).
1854 (16 de abril)	Terremoto en San Salvador el domingo de Resurección ocurrido a las 22:55 horas. Este evento fue precedido de temblores iniciados desde la madrugada, 05:30 horas, del día 14 que se sucedieron a intervalos de 5 a 20 segundos, hasta las 10:00 horas. A las 12:00 horas tomó inicio una nueva serie de temblores que terminó a las 14:00 horas, caracterizada por un mayor espaciamiento entre cada temblor pero con energía. El número total de sismos hasta ese momento alcanzó la cifra de 26. A las 17:00 horas se produjo una sacudida más fuerte que todas las anteriores, precedida y seguida de fuertes retumbos. Continuó temblando todas las noches aunque con menos frecuencia. Hasta la madrugada del sábado (15 de abril) se contaron 36 sacudidas. Este día los temblores fueron pequeños y la confianza comenzó a resurgir después del medio día. La noche del sábado y el día domingo fueron tranquilos. A las 21:30 un fuerte temblor puso en alarma a la población. Muchas familias hicieron campamentos en las plazas públicas. Eran las 11 menos 5 de la noche cuando sin ruido precedente, la tierra conmovió con tal furor que en 10 segundos la ciudad se vino a plomo. Otros lugares afec-

	tados por este terremoto, además de San Salvador, fueron San Marcos, Cuscatancingo, Aculhuaca, Mejicanos, Soyapango, Ilopango, Nejapa, Santo Tomás, Tapalhuaca, Chinameca y Tepezontes.
1854 (5 de mayo)	Continúan temblores de fuerza menor en San Salvador pero que han botado casas desquiciadas y la iglesia de Santo Domingo.
1854 (8 de mayo)	Fuerte temblor bota algunas paredes en San Salvador y causa alarma en Cojutepeque. Se produjo a las 00:04 horas.
1854 (mayo)	Erupciones continuas del volcán de Izalco generan anchas corrientes de lava. El día 18 de mayo erupcionó cada 11 ó 18 minutos.
1854 (11 de junio)	El domingo a las 14 horas un terremoto bota la torre del reloj de San Vicente, y la Iglesia, el cabildo y la casa parroquial de Chinameca (Texacuangos). Este temblor se sintió con fuerza en Cojutepeque.
1854 (18 de junio)	Una serie de temblores toma inicio en El Salvador y en especial en el Departamento de San Miguel, donde fueron numerosos. Como resultado cerca de Estanzuelas, no lejos del río Lempa, se producjo un fuerte derrumbe de rocas (Montessus).
1854 (28 de julio)	La Gaceta de El Salvador refiere que los sacudimientos fuertes han cesado, relacionados con la serie de temblores señalada en el párrafo anterior, y sólo en ciertas localidades se experimentan algunos estremecimientos de poca importancia.
1854 (2 de sept.)	Los sacudimientos continúan en San Salvador (Perrey).
1854 (11 de sept.)	San Salvador sufre una sacudida comparable a aquéllas del mes de abril.

1854 (17 de octubre)	Fuerte temblor a las 03:45 horas en San Salvador y sus alrededores y Cojutepeque (Perrey).
1854 (20 de nov.)	Fuerte temblor en San Salvador a las 01:00 horas (Lardé).
1854 (24 de nov.)	Por la mañana se produjo un fuerte temblor en Cojutepeque que, según Perrey, se sintió en San Vicente y produjo 7 diferentes sacudidas en San Salvador. Lardé comenta que si estos temblores existieron, probablemente no fueron fuertes ya que la Gaceta, que se editaba entonces en Cojutepeque, no los menciona.
1854 (26 de nov.)	Fuerte terremoto causa daños en las casas que se volvían a construir en San Salvador. Hubo 20 heridos, y los temblores siguieron por algunos días con fuertes retumbos (Informe Oficial del Gobernador de San Salvador).
1855 (10 de febrero)	Las sacudidas continúan en San Salvador pero menos violentas que antes (Perrey).
1855 (14 y 15 de febrero)	Frecuentes temblores en San Salvador acompañados de retumbos y detonaciones. De estos temblores, dos fueron sentidos en Cojutepeque: uno a las 23:00 horas del 14 y otro a las 03:00 horas del 15 (Gaceta del gobierno del Salvador).
1855 (10 de abril)	El martes a las 04:00 horas, siéntese temblor en Cojutepeque.

Fuente: Martínez, 1978.

Como sea, la secuencia sísmica de 1840 y 1850 es un claro ejemplo de que la actividad sísmica en el territorio salvadoreño ha sido intensa desde antes de los terremotos de 2001. De hecho, para esta época se registraron al menos tres terremotos en un período de siete meses en la ciudad de San Salvador los cuales fueron precedidos (y acompañados) por una intensa actividad sísmica y volcánica.

1.2 Los terremotos de amplio espectro geográfico

Otros macrodesastres sobre los que vale la pena ampliar la información disponible son los eventos de 1917 y el ocurrido en 1982, los cuales ejemplifican la incidencia histórica de los terremotos de amplio espectro geográfico.

El 8 de junio de 1917 ocurrieron dos sismos superficiales en la cadena volcánica con epicentros cercanos a la ciudad de San Salvador. La intensidad máxima de estos eventos se calculó en VIII grados en la escala de Mercalli modificada. El primer terremoto afectó los barrios La Vega, El Calvario y Concepción ubicados en la ciudad de San Salvador, donde colapsaron gran cantidad de casas de bahareque matando a 40 personas y provocando lesiones en otras 100. El segundo terremoto fue más devastador y se calcula que provocó la muerte de más de mil personas no solo en la ciudad de San Salvador sino también en poblaciones aledañas y del occidente del país (como Armenia, por ejemplo). Después de estos terremotos se produjo la última erupción del volcán de San Salvador de la cual se tiene conocimiento, la cual anegó tierras ubicadas en el flanco noroeste del mismo.

El terremoto del 19 de junio de 1982 tuvo su origen frente a la costa de El Salvador y alcanzó una intensidad máxima de VII grados en la escala Mercalli modificada en la región comprendida entre La Libertad, Sonsonate y Santa Ana. Las ciudades que resultaron con mayores daños fueron San Salvador, Ahuachapán, Ataco, Comasagua, San Pedro Nonualco, San Miguel Tepezontes y San Juan Tepezontes[95]. El terremoto fue sensible en prácticamente en toda Centroamérica exceptuando Belice. De acuerdo a datos oficiales hubo un total de 8 muertos, 96 heridos y 5,000 damnificados; mientras que se reportaron 300 viviendas destruidas y 1,330 fuertemente destruidas, la mayoría de ellas construidas de adobe y bahareque. Con motivo de este terremoto se registraron deslizamientos de terreno en terraplenes y taludes que obstruyeron el paso en varias carreteras como la Troncal del Norte y la carretera a Comasagua.

Cabe agregar que en el momento en que ocurrió este desastre —en 1982— El Salvador se encontraba en los primeros años de guerra civil, lo cual probablemente contribuyó a que ni el gobierno, ni los

---

95. Estas tres últimas resultaron destruidas en un 90% después del segundo terremoto de 2001 el 13 de febrero, el cual focalizó daños en la zona paracentral del país. No es aventurado hipotetizar que las viviendas destruidas ya presentaban daños acumulados por terremotos previos.

medios de comunicación, ni la sociedad civil le prestaran mayor atención a los efectos del desastre. La prensa escrita apenas reseñó algunas noticias señalando que resultaron 3 personas muertas y cerca de 50,000 damnificados, centenares de edificios y viviendas habían sufrido daños en San Salvador y 2,000 viviendas habrían resultado dañadas en Comasagua[96] y otras poblaciones de la cordillera del Bálsamo.[97]

Para finalizar este apartado, es importante notar que algunos macrodesastres fueron enfrentados con actitudes muy ingeniosas, que incluso llegaron a convertirlos en una oportunidad para apoyar esfuerzos de reorientación económica, tal como sucedió en 1854 cuando resultaron destruidas la ciudad de San Salvador y poblaciones de las zonas central y paracentral. En esta ocasión, la etapa de recuperación contribuyó a iniciar el proceso de erradicación de las propiedades comunales en las tierras altas centrales del país.

2. La instrumentalización de un desastre: terremoto de 1854, expropiación de tierras indígenas y construcción social del riesgo

Los intentos de trasladar la ciudad de San Salvador se remontan hasta el año de 1671, y también para el año 1839 cuando varios vecinos propusieron sin éxito que se trasladara la ciudad. La empresa solamente fue posible momentáneamente en el año 1854, cuando un nuevo terremoto volvió a demoler la ciudad de San Salvador, aunque debe decirse que el contexto no estaba determinado solo por el citado terremoto. Como se señaló en el apartado anterior, durante las décadas de 1840 y 1850 se vivió una época de fuerte y prolongada actividad sísmica y volcánica en el occidente, centro y oriente del país que alcanzó su mayor intensidad en los años 1854 y 1856 (Véase cuadro 1).

El traslado de San Salvador en 1854 estuvo estrechamente ligado con el proceso de acumulación originaria del capital en El Salvador, y paradójicamente esta medida, lejos de contribuir a una reducción del riesgo de desastres provocados por terremotos, en realidad condujo a un incremento de la vulnerabilidad global.[98]

---

96. Casi la totalidad de las viviendas de esta población resultaron destruidas por el primer terremoto de 2001 el 13 de enero.
97. La Prensa Gráfica, 19 de junio 1982: 46; La Prensa Gráfica, 23 de junio 1982: 2; La Prensa Gráfica, 24 de junio 1982: 3
98. Romano, 1996

En lo fundamental, la acumulación originaria para el caso de El Salvador habría consistido en la apropiación y concentración de tierras comunales y ejidales para impulsar la producción de café. Como veremos a continuación, lo anterior influyó en la dinámica de la ciudad de San Salvador desde finales del siglo XIX en la medida de que creó las condiciones para incrementar el flujo migratorio hacia ella.

2.1 Los albores de la urbanización de una zona sísmica

Después de la independencia, el añil continuó siendo el principal producto de exportación y, por tanto, no se registraron cambios notorios en la organización económica. Las explotaciones agrícolas se dividieron entre propiedad privada y propiedad comunal hasta mediados del siglo XIX, lo cual contribuyó a que no se detectaran cambios notorios en la dinámica de la ciudad de San Salvador pues en la zona rural existían los suficientes atractivos (en términos de disponibilidad de tierras) para retener a la población.

El predominio de la producción de añil implicaba que no había estímulos para incorporar más extensiones de tierra a la agricultura comercial lo cual, sumado a la actitud benevolente del gobierno hacia la propiedad comunal, favoreció la sobrevivencia de las comunidades rurales. Con sus fallos judiciales, el gobierno siguió avalando la presencia de las propiedades comunales como se evidencia en el hecho de que, al sancionar disputas por la posesión de la tierra entre hacendados y comunidades indígenas, los fallos gubernamentales generalmente favorecían a estas últimas.[99] Esto se constituyó en un freno efectivo para la acumulación originaria de tierras y riqueza en general.

La permanencia de tierras comunales favorecía el que la mayoría de la población continuara concentrándose en áreas rurales, sin presionar demasiado sobre la ciudad de San Salvador. Como muestran los cuadros estadísticos que se anexan, la población total del país se triplicó entre 1821 y 1892 (véase Cuadro 2), sin que por ello la de San Salvador siguiera una tendencia similar pues apenas se habría duplicado entre los mismos años (véase Cuadro 3). La agudización del despojo ilegal de tierras comunales y ejidales, y su posterior legalización a partir de 1880, modificaron sensiblemente esta situación.

---

99. Browning, 1982:165, 173 y 183; Menjívar, 1980:110.

A partir de este momento histórico se inició la concentración de tierras y se propició el surgimiento de campesinos sin tierra, que constituyeron una reserva de fuerza de trabajo que paulatinamente fue optando por dirigirse hacia núcleos urbanos. Esta situación empeoró las condiciones de la mayoría de la población al liberar gran cantidad de mano de obra, lo cual repercutió provocando un incremento demográfico considerable en la ciudad, sobre todo en comparación con las tendencias anteriores. Así puede decirse que las tendencias de crecimiento en relación a la población nacional se invirtieron.

Después de que la población de San Salvador había tenido un crecimiento por debajo de la media, se incrementó de 30 mil habitantes en 1892 a 89,281 en 1930 (véase Cuadro 3). Es decir, casi se triplica en un período durante el cual la población nacional apenas se incrementó en un poco más del doble (véase Cuadro 2). De esta manera, San Salvador fue convirtiéndose paulatinamente en la ciudad más importante del país, tanto por su concentración demográfica como por su papel económico, político y social.

En buena medida, el incremento de la población se debió, más que a un crecimiento natural, al inicio de lo que sería un proceso migratorio cada vez mayor del campo a la ciudad. Esta situación resulta evidente si se considera que para 1929, la mitad de la población de San Salvador era migrante (51.1%), de la cual más del 70% (71.3%) estaba en edad de trabajar[100]. Debe aceptarse empero que parte de ese crecimiento poblacional no necesariamente provino exclusivamente de la migración rural-urbana, pues los migrantes también pudieron proceder de otros núcleos urbanos. Por ejemplo, existen datos que muestran que la ciudad de Santa Ana experimentó una disminución en número de habitantes entre 1905 y 1930, al mismo tiempo que en San Salvador se incrementaba aceleradamente (véase nuevamente el Cuadro 3)[101].

Como sea, resulta evidente que el proceso de concentración y acumulación de propiedades agropecuarias modificó los patrones de asentamiento, iniciando la concentración de la población, del comercio y de la actividad artesanal en San Salvador, una ciudad don-

---

100. Baires y Lungo, 1989:358 y 361.

101. Cabe aclarar que, en el caso de Santa Ana, no pudieron obtenerse datos de población urbana para antes de 1821 y algunos años subsiguientes.

de estaba hartamente demostrado que se continuaría registrando una fuerte actividad sísmica que ameritaba la adopción de medidas de prevención y mitigación.

Esta concentración demográfica obedeció en gran medida a los efectos de la integración de la economía de El Salvador a los esquemas desarrollados por el mercado mundial y a las transformaciones que ello exigió, tanto en el medio rural como en el urbano.[102] Las inversiones y el comercio se concentraron en San Salvador y constituyeron un factor de atracción de la mano de obra liberada, que surgió con la concentración de tierras comunales y ejidales en unas cuantas manos. Adicionalmente, la ciudad se rodeó de grandes extensiones cultivadas con café, el cual pasó a ser el principal producto de exportación tras la decadencia del añil en la primera mitad del siglo XIX.

2.2 El "boom" de San Salvador

Algunas referencias históricas sugieren que, entre los terremotos de 1873 y el de 1917, la ciudad de San Salvador incrementó su área cuatro veces[103] como resultado del fuerte aumento demográfico y de la concentración de las actividades económicas, sociales y políticas. Al igual que en la mayoría de ciudades latinoamericanas, los tipos de construcciones que se desarrollaron y la falta de previsión urbanística que caracterizó la expansión de la ciudad implicaron un fuerte incremento de la vulnerabilidad al riesgo sísmico.

El aumento de población obedeció en buena medida, al auge en los precios del café y a la actividad comercial, financiera, artesanal y gubernamental que ello trajo consigo. La penetración del capitalismo en la agricultura aumentó la demanda de productos manufacturados, cuya producción era realizada en San Salvador; asimismo, incrementó la demanda de personal para laborar en el sector público y en las actividades financieras necesarias para el cultivo y comercio del café.

Una vez agotadas las posibilidades de obtener empleo en el sector agropecuario, la floreciente actividad económica de la capital se volvió cada vez más atractiva para la fuerza de trabajo excedente. Así, San Salvador fue la encargada de alojar a una creciente proporción de la población del país.

---

102. Menjívar, 1980:55-84.
103. La Prensa Gráfica, 18 de junio 1917:6.

Cuadro 2
POBLACIÓN DE EL SALVADOR

Año	Habitantes	Año	Habitantes
1524	130,000	1878	554,785
1551	60,000	1882	612,943
1570	77,000	1887	664,513
1770	132,092	1892	703,000
1778	146,684	1899	758,945
1796	161,035	1910	986,537
1807	200,000	1917	1,120,537
1821	250,000	1930	1,459,594
1855	394,000	1940	1,787,930

Fuente: Barón, 1942:516 y 537

Cuadro 3
POBLACION DE LAS CIUDADES MAS IMPORTANTES

Año/Ciudad	San Salvador	Santa Ana
1536	750	—
1768	8.048	—
1807	12.059	—
1821	15.000	12.000
1852	25.000	—
1887	30.000	—
1892	30.000	33.000
1905	50.304	50.854
1930	89.281	41.210

Fuente: Barón, 1942:221, 341,363, 497, 522 y 538.
Tomado de: Romano, 1996.

2.3 Los efectos del traslado de la ciudad de San Salvador

Después de dos intentos de trasladar la ciudad de San Salvador debido a la elevada actividad sísmica de la zona en que se asenta-

ba[104], el decreto oficial para su traslado fue finalmente emitido el 8 de agosto de 1854. Además, se realizaron acciones paralelas con las que se perseguía fomentar el crecimiento de la nueva ciudad.

Como se argumenta a continuación, el traslado de la ciudad hacia otra zona no disminuyó su vulnerabilidad, pero sí contribuyó a iniciar la conformación de una nueva estructura de tenencia de la tierra y a dar paso a la acumulación originaria.[105]

2.3.1 Prevención de desastres y reparto de tierras

El traslado de la ciudad fue aprovechado para iniciar un proceso de distribución de tierras que serían utilizadas para promover el cultivo del café en una hacienda conocida como "Santa Tecla". De acuerdo a Browning:

> "Desde antaño hay evidencia del efecto que el cultivo del café produjo en la actitud oficial hacia el uso de las tierras comunes. En abril de 1854 un terremoto destruyó la ciudad de San Salvador y se resolvió reconstruir la capital seis millas al oeste de la ciudad en ruinas, en una tierra que pertenecía a la Hacienda Santa Tecla, que había sido adquirida por el gobierno. Esta hacienda se había afamado en 1807, como valiosa, muy apropiada para el cultivo del café"[106].

En aquel momento la propuesta consistía en distribuir tierras preferentemente entre los damnificados por el terremoto, así como entre aquellos que "vayan a utilizar su tierra para el cultivo del café o de cereales"[107]. Este es el primer antecedente de declaración oficial tendiente a favorecer a quienes pretendieran dedicarse al cultivo del café y, de hecho, esto llegó a tener mayor importancia que la atención de los damnificados del terremoto o los cultivadores de cereales.

Una Junta de Delineación para el reparto de las tierras comunes creada de forma *ad hoc* favoreció una alta concentración de tierras en manos de antiguos y nuevos cafetaleros. A su vez, esto provocó una serie de disputas entre los hacendados y las comunidades que, a

---

104. Además del intento del año 1671, se conocieron mociones de trasladar la ciudad después del terremoto de 1839.
105. Menjívar, 1980.
106. Browning, 1982:295.
107. Legislación Salvadoreña del Café, en Browning, 1982:256.

diferencia de los casos antecedentes de disputas por tierras, se resolvieron a favor de los hacendados y tuvo como consecuencia que se perdiera la mayor parte de las tierras del ejido de Santa Tecla[108]. Como señala Browning, esto se convertiría más tarde en práctica generalizada en todo el país, pues el caso de las tierras comunales en Santa Tecla:

> "aclara las características cardinales de la transformación de las tierras comunes por toda la república en propiedades privadas: la intención inicial de trabajar dentro del marco legislativo tradicional que regulaba el uso y adjudicación de las tierras comunes; el efecto que tuvo la creciente importancia del cultivo del café en los finqueros, para transformar una ordenada reforma en el uso de la tierra en una desordenada camorra por adquirirlas, y el apoyo legislativo que esto recibió; y la incapacidad de las autoridades locales para proporcionar supervisión y guía, por falta de fondos y de habilidad administrativa"[109].

Este se constituyó en el primer antecedente de apropiación de tierras comunales para formar haciendas privadas y muestra la forma como puede manipularse políticamente un desastre. Como en otros muchos casos, la clase gobernante sacó partido de las iniciativas gubernamentales en la etapa posdesastre. En esta ocasión el traslado de la ciudad marcó el inicio del proceso de acumulación originaria en el país y, al mismo tiempo, la generación de nuevas y más profundas condiciones de riesgo.

2.3.2 Efectos sobre la vulnerabilidad

Las estadísticas disponibles demuestran que el traslado de San Salvador no prosperó porque durante la segunda mitad del siglo XIX y las primeras tres décadas del XX su población creció a una proporción mayor que la población nacional. Con 25,000 habitantes al inicio de la segunda mitad del siglo XIX, la población de la ciudad de San Salvador no era la más extensa concentración urbana e inclusive era superada por Santa Ana; sin embargo, esta tendencia se revertiría a partir de este momento, al grado de que en 1930 la ciudad contaba ya con un total de 89,281 habitantes, frente a 41,210 habitantes en la ciudad de Santa Ana (véase Cuadro 3). San Salvador fue restituida como capital en 1859[110]; la ciudad de Santa Tecla, aun-

108. Browning, 1982:297-299; Menjívar, 1980: 88, 109-110.
109. Browning, 1982:298-299.
110. Barón, 1942:534.

que pasó de 2,000 a 11,000 habitantes entre 1855 y 1892[111], nunca logró concentrar las actividades propias para ser la capital del país.

El efecto final del traslado de la capital sobre la vulnerabilidad de la población fue negativo, pese a la intención inicial de dicha medida. Sus únicos efectos permanentes se reflejaron en un incremento de la vulnerabilidad económica y social. La separación de los campesinos de sus tierras únicamente vino a empeorar la problemática del sector rural, pues provocó un aumento sustancial de la pobreza, así como de la migración a San Salvador.

El reparto de tierras en Santa Tecla inició un proceso caracterizado por despojos de tierras que provocaron el surgimiento de campesinos sin tierra que, posteriormente, pasarían a engrosar la abultada proporción de población migrante bajo riesgo sísmico asentada en San Salvador hacia principios del siglo XX.

3. Historia y dinámica reciente de los desastres en El Salvador

Al realizar una historización de los desastres en El Salvador resulta llamativo que en un primer momento solamente aparecen registrados aquellos provocados por actividad sísmica y vulcanológica. Existen evidencias de que los terremotos destruyeron San Salvador desde que era un villorrio, pero fue hasta las postrimerías del siglo XVIII que se encuentran los primeros antecedentes de desastres provocados por inundaciones. Fue hasta la segunda mitad del siglo XIX, empero, que comienzan a generarse las condiciones que eventualmente condujeron a los elevados niveles de riesgo a desastres que en la actualidad presentan la mayoría de las poblaciones de El Salvador.[112] A continuación se presenta una breve reseña histórica de la problemática de los desastres en El Salvador, pues a decir verdad los terremotos son solamente una de varias amenazas a las que debe enfrentarse la sociedad salvadoreña.

3.1 Los desastres entre 1521 y 1864

Aparentemente durante los dos primeros siglos de la Colonia no ocurrieron desastres fuera del perímetro de la ciudad de San Salvador dignos de ser incluidos en las crónicas coloniales u otros registros históricos. En cambio, en la ciudad de San Salvador los terremotos (tanto de origen tectónico como volcánico) generaron desastres

111. Barón, 1942:523 y 533, Barberena, 1977:127.
112. Romano, 1996b

de forma recurrente prácticamente desde la fundación de la ciudad. La diferente incidencia de los desastres entre San Salvador y las restantes zonas del país sugiere que existían diferencias fundamentales de organización entre los dos ámbitos. Las amenazas y vulnerabilidades estaban presentes en mayor medida en la zona urbana, en la cual había presencia de fallas sísmicas, pero sobre todo de una fuerte concentración poblacional y edificaciones pesadas.

Como ya se reseñó arriba, a lo largo de los siglos los terremotos marcaron profundamente las características arquitectónicas de San Salvador e inclusive su ritmo de expansión. Al respecto se afirmaba que la ciudad se destruía y reconstruía frecuentemente debido a los terremotos al grado que, por ejemplo, para las primeras décadas del siglo XVII la ciudad llegó a estar formada por ranchos de paja.[113]

Es hasta la segunda mitad del siglo XVIII que se detecta la presencia de desastres de origen diferente al tectónico o vulcanológico en las referencias históricas, y se reportan los primeros casos de inundaciones, deslaves y un tsunami o maremoto.[114]

Los desastres provocados por actividad tectónica y vulcanológica han sido los más frecuentemente mencionados en los registros históricos y los que más fuertemente han impactado a la población de El Salvador. Los terremotos de la ciudad de San Salvador son especialmente ilustrativos a este respecto, pues han estado asociados a distintos procesos de cambio económico y social.

En cambio, de acuerdo a las fuentes consultadas, los desastres por actividad hidrometeorológica no eran muy frecuentes durante la época colonial y las primeras décadas después de la independencia. A diferencia de los terremotos, las inundaciones han sido relativamente escasas pero aún así pueden observarse cuando menos dos tipos de inundaciones en los registros: uno derivado del represamiento de un río por erupción volcánica y otro generado por amenazas hidrometeorológicas.

El primer tipo de inundación se suscitó para 1658 cuando la erupción del volcán de San Salvador a través de cono secundario conocido como "El Playón" obstruyó el cauce del río Sucio con una extrusión de lava. Ello provocó la desaparición del poblado de San Juan Tecpán[115] y la anegación de tierras productivas ubicadas en los

113. Barón, 1942
114. Larde y Larín, 1978
115. Larde y Larín, 1978

alrededores que permanecían aun así para 1913[116] con lo cual se crearon condiciones de insalubridad que afectaron también a Tacachico y provocaron una pronunciada reducción de su población.

Existen registros de otras inundaciones que, a diferencia de la anterior, han resultado solamente de amenazas hidrometeorológicas tal como lo revelan los documentos históricos. Una de ellas se habría suscitado los días 8 y 9 de octubre de 1762 y afectó el pueblo de Panchimalco que resultó destruido por la inundación y "sólo quedaron vivos los que se ampararon en la Iglesia"[117]. Posteriormente, se registraron fuertes precipitaciones para el mes de julio de 1774 y el 15 de octubre de 1781[118] sin que para estos casos se cuente con mayores detalles de sus efectos.

3.2. Los desastres a partir de 1864

A partir de la expropiación de las tierras comunales y ejidales para ser cultivadas con café se generaron condiciones que incrementaron la vulnerabilidad a las amenazas, de tal manera que comienza a observarse un importante incremento en frecuencia e intensidad de los desastres originados por amenazas hidrometeorológicas. Como ya se mencionó anteriromente, la desaparición de la propiedad comunal para dar paso al cultivo del café es un hecho fundamental de esta etapa y supuso expulsar a la población campesina de sus tierras enviándola hacia tierras de menor calidad en el norte del país. Consecuentemente, el modelo de desarrollo fomentó una mayor degradación de estas tierras acelerando los procesos erosivos y estimulando la ocurrencia de inundaciones y sequías que rápidamente se convertían en desastres.

La expropiación de tierras comunales inició el proceso de creciente utilización de tierras no aptas para cultivos de subsistencia y la tendencia a deforestar y urbanizar la de más alto riesgo sísmico: la cadena volcánica central de El Salvador. Es oportuno señalar también que luego el cultivo del algodón también se constituiría en un agente de expulsión de población, así como de explotación de la última frontera agrícola del país y de incremento de la vulnerabilidad ambiental debido a las talas masivas de bosques de la planicie costera y de manglares.

---

116. Idem.
117. Ibidem.
118. Ibid.

En este contexto se ubica el creciente impacto de los desastres de origen hidrometeorológico. En el caso de las inundaciones se tiene noticia de los años de 1906, 1922, 1934[119] y otras fechas que cuando menos totalizarían 36 casos, sólo entre 1906 y 1999. Por su parte, los casos de sequía reportados se limitan al siglo XX pero adquiriendo características de severidad para finales de la década de 1950, coincidiendo con la intensificación del cultivo del algodón.[120] Las sequías se han vuelto todavía más severas a partir de la década de 1970; en la de 1990 se reportaron cuatro sequías en los años 1991, 1994, 1997 y 2000. No existen registros de sequías para antes de 1926 por lo cual se abren importantes interrogantes sobre la incidencia de estos fenómenos durante el siglo XIX y durante la época colonial, pues no podría afirmarse si ello se debe a la ausencia (o desconocimiento) de registros históricos o, efectivamente, a una ausencia de este tipo de eventos.

Los fenómenos sísmicos, en cambio, no habrían experimentado mayores cambios en su frecuencia o intensidad pero sus efectos se han magnificado con el correr de los siglos, debido al incremento de la vulnerabilidad física, económica y social. Desde el intento de trasladar San Salvador debido al terremoto de 1854 han continuado reportándose diferentes desastres por actividad sísmica que han afectado a la ciudad de San Salvador en los años 1873, 1917, 1919, 1965 y 1986, así como a otras ciudades importantes del país como Ahuachapán y Juayúa en 1915; San Vicente en 1936; Zacatecoluca en 1937; Jucuapa, Chinameca, Berlín y Santiago de María en 1951; Comasagua y otros poblados en 1982; y, por supuesto, numerosos poblados ubicados en la cadena volcánica central en 2001.

La concentración de las actividades económicas y sociales en la ciudad de San Salvador así como la fundación y expansión de las principales ciudades en la cadena volcánica central ha venido amplificando los efectos de los sismos en esa zona.

Mas recientemente, a los desastres provocados por terremotos se han agragado los provocados por fenómenos hidrometeorológicos, los cuales han llegado a tener un recurrencia muy notable durante la década de 1990, al grado que se ha registrado inundaciones para los años 1992, 1995, 1996, 1998 y 1999 y sequías para los años 1991, 994, 1997 y 2000. Sin embargo, queda fuera de discusión el hecho de que aunque los terremotos son menos frecuentes tienen un

119. Larde y Larín, 1978
120. Romano, 1997.

impacto económico y social más fuerte que, por los demás, no siempre supera los efectos acumulados de desastres más recurrentes como los provocados por inundaciones y sequías.

Recuadro 3
Evolución de la ciudad de San Salvador y sismos de principios del siglo XX

Después del aumento de la población de San Salvador, fue notorio el incremento en la demanda de viviendas y el surgimiento de la renta urbana como eje dinamizador del crecimiento tanto de la ciudad como de los precios urbanos. Esta nueva situación se sumó a las condiciones de vulnerabilidad creadas por la concentración de la tierra, para hacer de San Salvador una población altamente susceptible a ser afectada por desastres.

El desproporcionado incremento de población en la zona de San Salvador presionó para que la utilización de la tierra en sus alrededores dejara de ser agrícola y se convirtiera en residencial. Por otra parte, el incremento y la concentración de actividades económicas propiciaba un aumento en la demanda de viviendas en la ciudad y el surgimiento de la renta de propiedades urbanas, como un negocio atractivo para los dueños del capital.

Tal incremento en la densidad y concentración demográficas en la ciudad de San Salvador durante los años posteriores a la acumulación originaria fue muy evidente, al grado de que para 1929 el censo de población daba cuenta de que en cada casa habitaban 2.06 familias y residían un total de 13.14 personas.

Aunado a lo anterior, desde principios del siglo XX se presentó en el área de San Salvador un aumento considerable en el número de mesones, los cuales se caracterizan porque congregan a varias familias a pesar de haber sido diseñados para una sola. La situación se vio agravada debido a que las construcciones no presentaban condiciones adecuadas para resistir terremotos por ser en su mayor parte casas antiguas e, inclusive, abandonadas por sus dueños después de un terremoto. Se conoce que a principios de la década de 1920 los sectores sociales de las capas altas se reubicación en zonas residenciales ubicadas al poniente de la ciudad y destinaron sus antiguas residencias para el establecimiento de mesones.

Esta modificación en los patrones de asentamiento estuvo directamente relacionada con los terremotos de 1917 y 1919, los cuales derrumbaron buena parte de las edificaciones existentes y provocaron daños de consideración en las que quedaron en pie. Consecuentemente, las casas destinadas para establecer mesones presentaban de antemano deterioro infraestructural por los terremotos previos.

Esta dinámica de reubicación de los estratos sociales fue, de esta manera, generada por los terremotos de principios de siglo; pero lejos de contribuir a mitigar los efectos de posibles eventos futuros, fomentó el surgimiento de opciones habitacionales de gran vulnerabilidad sísmica, especialmente para los sectores de menores ingresos. Esto quedó horriblemente demostrado con los posteriores terremotos de 1965 y 1986.

Fuente: Romano, 1996.

II. Breve descripción del escenario de riesgo previo a los terremotos de 2001

Al igual que el resto de Centroamérica, la composición geológica y condiciones meteorológicas de El Salvador lo hacen susceptible a una variedad de desastres potenciales (terremotos, derrumbes, inundaciones, etc.). Sin embargo, no todo fenómeno físico genera una situación de crisis que pueda catalogarse como "desastre", esto es, como un evento crítico que sobrepasa la capacidad de un individuo o comunidad para enfrentarlo y sobreponerse a su impacto. Tampoco todos los países o regiones enfrentan las mismas consecuencias al ser golpeados por fenómenos naturales similares. Tal como lo subraya la creciente literatura sobre desastres, existe una relación muy estrecha entre la amenaza de un fenómeno natural, la vulnerabilidad de una área o región ante la amenaza, y el riesgo que un evento natural catastrófico genera.

El escenario de riesgo busca presentar un panorama de la situación de un conglomerado humano para conocer cuáles son los factores que generan condiciones de riesgo que propician la ocurrencia de un desastre. Los dos principales componentes del riesgo son: amenazas y vulnerabilidad, y de la conjunción de estos es que surgen los desastres[121]. Expresado en forma algebraica tendríamos:

121. Maskrey 1989, Wilchez-Chaux, 1998

Riesgo	=	Amenaza	X	Vulnerabilidad
		Natural		Física
		Socionatural		Social
		Antrópica[122]		Ambiental

Por sí mismas, ni las amenazas ni las vulnerabilidades pueden convertirse en un riesgo o un desastre, pues estos existen solamente cuando aquellas interactúan con un grupo humano en un determinado tiempo y lugar.

Si bien los estudios pioneros sobre desastres tendieron a enfatizar las amenazas naturales como causa de vulnerabilidad (por ejemplo, la población que vive en zonas de actividad sísmica, sobre las laderas de volcanes activos, o en áreas susceptibles a inundaciones, sería vulnerable por el solo hecho de vivir en esas áreas de riesgo), posteriormente el énfasis se ha puesto en las decisiones y acciones humanas que amplifican la vulnerabilidad de la sociedad ante eventos naturales. Los procesos de urbanización desorganizada, la degradación de los recursos naturales, las presiones poblacionales, determinados patrones de producción y consumo, etc., son algunas de las acciones humanas que incrementan la vulnerabilidad. Son los patrones de desarrollo humano que resultan inconsistentes con los dinamismos de la naturaleza los que conducen a los llamados "desastres naturales".

En muchos casos, los fenómenos naturales que desencadenan un desastre están más allá del control humano. Sin embargo, la vulnerabilidad frente a los desastres es una consecuencia de la falta de compatibilidad de las actividades humanas con el entorno natural. El riesgo de una región de ser afectada por un desastre es el producto de la acción potencial de una amenaza determinada y de las condiciones de vulnerabilidad que esa región presenta; por tanto, está determinado por la magnitud de la amenaza y la vulnerabilidad de la región ante la amenaza.[123] Los terremotos, por ejemplo, son even-

---

122. En el estudio de riesgos y desastres se ha adoptado la palabra antrópica para designar aquellas amenazas en cuya gestación únicamente intervienen los seres humanos.
123. Sobre la relación entre la amenaza de un evento natural, vulnerabilidad y riesgo, véase el trabajo del INCAE y del Harvard Institute for International Development (HIID), *Estrategia para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica después del Huracán Mitch*, diciembre 1998.

tos extremos que ocurren naturalmente, pero la magnitud del daño que causan es en gran medida una función de decisiones y actividades humanas que no toman en cuenta la información disponible (o potencialmente disponible) que permitiría minimizar la vulnerabilidad de la sociedad ante dichos eventos.

Si bien es cierto que el *corpus* actual del conocimiento geológico no permite pronosticar cuándo ocurrirá un terremoto, dispone ya de técnicas suficientemente precisas (monitoreo de desplazamiento de placas tectónicas, análisis de suelos, etc.) para identificar áreas de actividad sísmica y terrenos inestables que, consideradas conjuntamente con otros factores económicos y sociales de vulnerabilidad, permitirían anticipar con un alto grado de precisión en qué lugares la actividad sísmica podría derivar en un desastre.

El crecimiento desorganizado de las ciudades, la expansión de proyectos habitacionales sobre tierras inestables o en la proximidad de zonas de deslizamientos, el mal diseño, la aplicación inapropiada de técnicas de construcción, la supervisión inadecuada de las construcciones, la falta de cumplimiento de las normas para el uso de la tierra, o la falta misma de normativa al respecto, son algunas de las variables que incrementan la vulnerabilidad de la sociedad ante un evento sísmico y resultan en pérdidas significativas cuando un terremoto golpea un asentamiento humano.

Lo que diferencia los efectos de un evento natural catastrófico entre regiones o países es precisamente la mayor o menor vulnerabilidad de la zona afectada. La evidencia histórica muestra que los países subdesarrollados, donde habitan dos tercios de la población mundial, son en general más vulnerables ante los fenómenos naturales que los países desarrollados. El 90% de los desastres naturales y el 95% de las pérdidas de vidas humanas debido a desastres naturales ocurren en los países subdesarrollados; las pérdidas per cápita del PNB, debido a desastres naturales, son aproximadamente 20 veces mayores en los países en vías de desarrollo que en los desarrollados.[124] La mayor vulnerabilidad de los países subdesarrollados se debe en buena medida a que no han realizado inversiones importan-

---

124. Cf. Caroline Clarke y Mohan Munasinghe (1995), "Economic Aspects of Disasters and Sustainable Development: An Introduction", en *Disaster Prevention for Sustainable Development: Economic and Policy Issues*, The World Bank.

tes para desarrollar mecanismos de prevención y mitigación de desastres y, en general, a una débil capacidad institucional para amortiguar el impacto de los desastres, así como a otros factores vinculados a un bajo nivel de desarrollo humano (alto porcentaje de la población en situación de pobreza, bajos niveles de educación, deficiente red de salud pública, etc.).

En sociedades desarrolladas, con buenas condiciones de infraestructura económica y social, altos niveles de vida de la población y mecanismos de prevención y mitigación de desastres, las pérdidas de vidas humanas ante situaciones de desastre pueden minimizarse; las principales pérdidas son materiales. En cambio, en las regiones subdesarrolladas, la pérdida de vidas humanas es considerablemente mayor, al tiempo que las pérdidas materiales son también mayores en proporción al ingreso nacional, aunque sean menores en términos absolutos que las ocasionadas por una situación de desastre en una región desarrollada. Por ejemplo, el huracán Andrew, que devastó la costa sureste de Estados Unidos en 1992 y fue clasificado como clase 4 en la escala Saffir-Simpson, causó daños estimados en US$26.500 millones en Florida y Louisiana, pero solamente produjo 40 víctimas mortales. El huracán Mitch, que azotó Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala en octubre de 1998, y que fue clasificado como clase 5 en la escala Saffir-Simpson (más fuerte que Andrew), causó daños por US$5.200 millones (la quinta parte de las pérdidas materiales ocasionadas por Andrew) pero dejó un saldo de 19.000 personas muertas o desaparecidas.[125]

Uno de los aspectos más críticos de la vulnerabilidad ante desastres en los países subdesarrollados es la presencia de ciclos recurrentes de desastre, debido a la conjunción de una alta frecuencia de desastres y de un proceso lento y frágil de recuperación que no incorpora las necesarias medidas de prevención y mitigación para enfrentar futuros desastres. Como resultado de ello, cada nuevo desastre inflige un mayor deterioro en el desarrollo económico y social de vastas regiones en esos países, lo cual, a su vez, acreciente su vulnerabilidad frente al siguiente desastre.

Los desastres naturales no sólo infligen costos considerables en términos del acervo de capital humano y físico perdido por una sociedad sino que pueden incluso hipotecar las posibilidades de de-

---

125. INCAE y HIID, *op. cit.*, p. 6.

sarrollo humano por décadas, dependiendo del grado de vulnerabilidad de los conglomerados humanos afectados. Por tanto, la identificación de los principales factores de vulnerabilidad ante un desastre constituye un elemento esencial para la elaboración de una estrategia integral de prevención y mitigación de desastres que permita a los diseñadores de política económica, a los tomadores de decisiones políticas y a las propias comunidades vulnerables evaluar su situación de riesgo y decidir sobre los cursos de acción más apropiados para reducir el impacto de futuros desastres.

En el caso de El Salvador de principios del siglo XXI, las amenazas son múltiples y de gran magnitud como lo demuestran la elevada actividad sísmica de la zona, la copiosidad de la época lluviosa, las amenazas volcánicas, el incremento de los procesos de deforestación y contaminación, y el almacenamiento de substancias peligrosas, entre otros. Por otra parte, también existen condiciones de vulnerabilidad que se acrecientan constantemente como la ubicación y características de las viviendas, las escasas acciones de prevención-mitigación de parte del Estado, la escasa organización social, los bajos ingresos, los bajos niveles educativos y el desconocimiento de los componentes del riesgo. Al conjugarse, las amenazas y vulnerabilidades generan un elevado riesgo a desastres, como por ejemplo:

- Muertes y pérdidas materiales por inundaciones en las zonas costeras y partes bajas de los ríos Lempa, Grande de San Miguel, Paz y Goascorán.
- Muertes y pérdidas materiales provocadas por terremotos que afectan las ciudades de la cadena volcánica central.
- Pérdidas materiales por sequía severa en algunas zonas del occidente y en amplias zonas del oriente del país.
- Explosiones de material bélico o escapes de gases en centros poblados.
- Destrucción de biodiversidad por causa de incendios forestales.

A continuación se presenta una visión general de la problemática de los desastres en El Salvador desde la óptica del análisis de riesgo el cual, como ya se mencionó arriba, es resultado de la interacción de amenazas y vulnerabilidades. Cabe mencionar que en este enfoque, los riesgos y los desastres son conceptualizados como el resultado de procesos pasados de "desarrollo" que han configurado determinadas características sociales y determinadas formas de interacción

con los ecosistemas. En ese sentido, los desastres se conciben como resultado de un proceso acumulativo de acciones sociales, y no solamente como resultado de un fenómeno eminentemente natural (o de un acto de Dios), independiente de las características específicas de la sociedad.

1. Las amenazas

1.1. Naturales (Geológicas e hidrometeorológicas)

1.1.1 Geológicas

En El Salvador las amenazas geológicas más importantes provienen de la existencia de la cadena volcánica central, de fallas sísmicas locales y de fallas sísmicas continentales[126]. Las amenazas más significativas son las que provienen de la actividad sísmica (tanto de origen tectónico como vulcanológico), al grado que desde la fundación de San Salvador existen antecedentes de terremotos destructivos. Desde su fundación San Salvador habría sido destruida por lo menos en 26 ocasiones, mientras que sólo para el siglo XX existen antecedentes de terremotos (que por supuesto se convirtieron en desastres) para:

- Ahuachapán y Juayúa en 1915.
- San Vicente y Zacatecoluca en 1936 y 1937, respectivamente.
- Jucuapa, Chinameca, Berlín y Santiago de María en 1951.
- San Salvador en 1917, 1919, 1965 y 1986.
- Comasagua y otros poblados del occidente y centro del país en 1982.
- La mayor parte de poblaciones de la cadena volcánica central el 13 de enero de 2001.
- Poblaciones de los departamentos de San Vicente, La Paz y Cuscatlán el 13 de febrero de 2001.

Adicionalmente, en diferentes ocasiones se han registrado erupciones volcánicas, comenzando con los volcanes de Santa Ana, Izalco y San Salvador. La erupción más devastadora ha sido la del volcán Quezaltepec o de San Salvador en 1917, la cual provocó pérdida de

---

126. Campos y Castillo, 1991

tierras agrícolas y un terremoto que destruyó las ciudades de San Salvador, Armenia y otras poblaciones aledañas.[127]

1.1.2 Hidrometeorológicas

En El Salvador las probabilidades de ocurrencia de huracanes es bastante baja (0.036), ya que los países más afectados por estos fenómenos son aquellos que poseen costa en el Mar Caribe, especialmente Honduras y Nicaragua. Sin embargo, esto no quiere decir que El Salvador sea totalmente ajeno a desastres provocados por huracanes, pues eventos como los provocados por los huracanes Fifí y Mitch en 1974 y 1998, respectivamente, han repercutido en El Salvador pese a que a su llegada al territorio nacional los citados disturbios atmosféricos ya habían sido rebajados a la categoría de tormenta o depresión tropical.

Más frecuentes que los huracanes son las amenazas generadas por los regímenes normales de lluvia, que se sitúan en el orden de los 2,540 mm anuales, el cual es un nivel de precipitación considerable, aunque acorde con las características meteorológicas del trópico. Como resultado, prácticamente todos los años se sufren pequeños desastres por inundaciones y cada 2 ó 3 años se experimentan inundaciones de gran envergadura que generan grandes desastres. Durante la década de 1990 las zonas que se han perfilado como de mayor riesgo son las partes bajas de los ríos Grande de San Miguel, Paz y Lempa, así como los asentamientos humanos ubicados a orillas de ríos y quebradas de la ciudad de San Salvador.

1.2 Amenazas socionaturales

Estas surgen de las reacciones de los ecosistemas frente a las acciones de los seres humanos y comprenden fenómenos tales como deforestación, erosión, contaminación y construcción de obras infraestructura sin previsiones ambientales, así como derrumbes y deslizamientos provocados por la alteración de la topografía de terrenos de alta pendiente. La evidencia empírica disponible sobre la relación entre la degradación ambiental y la vulnerabilidad ante un desastre natural es abundante.[128] Un manejo inadecuado de los re-

---

127. CEPRODE, 1997

128. Véase Alcira Kreimer y Mohan Munasinghe, eds. (1990), *Managing Natural Disasters and the Environment*, Washington, D.C.: The World Bank;

cursos naturales o una mala planificación del uso de la tierra acrecientan la vulnerabilidad ante eventos naturales extremos y pueden amplificar considerablemente la magnitud de un desastre.

1.2.1 Deforestación

La deforestación incide sobre la gestación de desastres porque rompe el equilibrio de las cuencas hidrográficas y ecosistemas, provocando que estos ya no puedan brindar protección frente a amenazas naturales como inundaciones y sequías. La remoción de la cobertura vegetal favorece el incremento de la escorrentía superficial y con ello los caudales causantes de inundaciones; al mismo tiempo, ello también provoca que el agua no se infiltre en las capas fértiles del suelo ni en los mantos acuíferos, generando con ello condiciones favorables para que las sequías tengan severos efectos sobre los cultivos e inclusive sobre el abastecimiento de agua.

No existe una estimación actualizada de los niveles de deforestación en El Salvador; sin embargo, las estimaciones más aceptadas fijan en un 2% del total del país el área de bosques naturales remanentes y en un 10% el total de bosque de sombra de los cafetales.[129] Se estima que la tasa anual de deforestación se encuentra cercana a las 4,500 hectáreas anuales[130] y que El Salvador es, con mucho, el país centroamericano con menor área de cobertura boscosa, al grado que aun Costa Rica —el segundo país con menores áreas boscosas de Centroamérica— tiene 12 veces más extensión de bosques que El Salvador.[131] Estos datos resultan verosímiles si se considera que en El Salvador la mayor parte de las tierras se dedican al cultivo de cereales y pastos, mientras que los bosques naturales son apenas pequeños reductos dispersos en todo el país. Aunque aún subsisten áreas representativas de los principales ecosistemas originales, el avance de la frontera agrícola ha resultado en la desaparición de la mayor parte de las áreas naturales que albergan el patrimonio de biodiversidad del país. Las pocas áreas naturales que sub-

---

y Mary B. Anderson (1995), "Vulnerability to Disaster and Sustainable Development: A General Framework for Assessing Vulnerability", en Caroline Clarke y Mohan Munasinghe, eds., *Disaster Prevention for Sustainable Development: Economic and Policy Issues.* The World Bank.

129. Panayotou, et al., 1997

130. SEMA,1992

131. Panayotou, Op. Cit.

sisten enfrentan una serie de problemas que amenazan su supervivencia, como la tala ilegal de árboles maderables, la caza furtiva y la eliminación de algunas áreas para realizar actividades agropecuarias y construir viviendas.

Los orígenes de estos elevados niveles de deforestación se remontan a la introducción de los cultivos de agroexportación (añil, café, azúcar y algodón) y a la misma exportación de madera, los cuales exigieron primero la remoción de amplias zonas de bosque natural de la cordillera norte del país, luego de la cordillera central y, finalmente, hasta de la planicie costera del país.[132] Estas zonas fueron taladas casi por completo, pero en el caso del café fueron reforestadas con árboles de sombra y plantas de café que se convirtieron en un bosque artificial que presta servicios ambientales.

Un problema adicional se planteó en la medida que la introducción de los mencionados cultivos, y especialmente del café y algodón, desplazó población rural que pasó a cultivar con granos básicos las tierras de ladera del norte y oriente del país, para lo cual también fue necesario remover la cobertura vegetal.

1.2.2 Erosión

Junto a la deforestación, otro de los principales problemas de manejo de recursos naturales en El Salvador es la erosión de los suelos. La situación geográfica y condiciones climáticas del país, sus laderas pronunciadas y su régimen de precipitación pluvial son factores naturales que predisponen a esta situación, la cual se ha visto exacerbada por prácticas agrícolas insostenibles y la tala excesiva de madera.

Algunas estimaciones de erosión en El Salvador consideran que anualmente se pierden cerca de 4,500 hectáreas de suelo de un metro de espesor "especialmente debido a la erosión que generan las tierras cerealeras con pendientes mayores de 12%"[133] o bien que entre un 25 y un 33 por ciento del total de tierras agrícolas del país están afectadas por erosión.[134] Como bien se ha dicho, el principal producto de exportación de El Salvador son sus suelos agrícolas, que van a parar al mar sin que se perciba, por supuesto, ningún valor a cambio. Todo lo contrario: se estima que "en el país como un todo, el 16% de las tierras registraron una reducción en la producción en

132. Browning, 1982
133. SEMA, 1992
134. Panayotou, et al., 1997

1995 y 33% esperaban reducciones en productividad en el futuro debido la erosión del suelo".[135]

Esto implica la pérdida de las capas más fértiles del suelo, con lo cual se reducen la productividad de los cultivos y la capacidad de resistencia de estos a la sequía. Así pues, los desastres provocados por la sequía ya no serían tan naturales. Adicionalmente, los altos niveles de erosión provocan el azolvamiento de los cursos de agua, reducen su capacidad de conducción y generan amenazas de inundaciones. Asimismo los embalses de las represas hidroeléctricas también sufren acelerados procesos de azolvamiento y de reducción de su vida operativa útil.

La cuenca hidrográfica del Río Lempa, la cual cubre el 50% del territorio nacional y suministra casi dos tercios de la energía eléctrica del país, recibe entre 10 y 25 millones de toneladas de sedimento al año debido a las altas tasas de erosión de los suelos. Tales niveles de sedimentación disminuyen la capacidad de producción hidroeléctrica y elevan los costos de producción del sistema. Asimismo, la deforestación y erosión reducen las tasas de recarga de los mantos acuíferos e incrementan las tasas de escorrentía e inundaciones y los niveles de sólidos suspendidos, lo cual, a su vez, se traduce en mayores daños a la infraestructura, menor abundancia de aguas superficiales y subterráneas y mayores costos del suministro de agua.

1.2.3 Incendios forestales

Los incendios forestales han representado una amenaza para la cobertura vegetal en El Salvador, pero en los últimos años este fenómeno se ha vuelto cada vez más frecuente, y es generado principalmente por la práctica de los agricultores de subsistencia de quemar los rastrojos o remanentes de sus cultivos en sus parcelas, desde donde el fuego se expande a zonas boscosas. Con ello no solo se generan amenazas para los bosques o matorrales cercanos, sino que también se reduce la capacidad productiva del suelo generando mayor vulnerabilidad a la sequía.

Los incendios forestales se intensifican precisamente después del impacto de una sequía, como ha sido el caso de los años 1992, 1995 y 1998. Solo durante los primeros cuatro meses de 1998 se estima que se quemaron 6,160 hectáreas de bosques.[136]

---

135. Panayotou, et al., 1997
136. CEPRODE, 1998

1.2.4 Contaminación

Las mediciones de la contaminación de los recursos hídricos y del aire son múltiples y elocuentes, de modo que nadie puede negar que existen elevados niveles de contaminación en El Salvador y que estos se traducen en mala calidad del agua y aire, e inclusive hasta en contaminación visual y auditiva. Sin embargo, antes de determinar los niveles de contaminación, es más importante señalar que las principales fuentes de contaminación se encuentran en las ciudades, desde donde se "exportan" agentes contaminantes a través de los ríos Suquiapa, Sucio, Acelhuate, Quezalapa, etc. hacia el embalse del Cerrón Grande, en la parte alta del río Lempa. La mayor parte de los contaminantes proceden de ciudades como Santa Ana y San Salvador, pero también de zonas industriales ubicadas en la parte occidental del país y consisten no solamente en vertidos líquidos sino también en desechos sólidos.

Adicionalmente, pueden señalarse otras fuentes de contaminación que resultan de la actividad de refinamiento de petróleo en el puerto de Acajutla, donde con frecuencia se reportan derrames de hidrocarburos. Las actividades agropecuarias y la mala disposición de los desechos sólidos también se convierten en un problema de contaminación que, aunque de menor grado que las generadas en las ciudades, se encuentra diseminado en todo el país (botaderos al aire libre, letrinas construidas sobre zonas de infiltración o que desembocan en ríos, uso de agroquímicos, mataderos sin tratamiento de efluentes, etc.).[137]

1.2.5 Construcción de obras de infraestructura

El sistema de represas del río Lempa fue concebido, al menos hasta la construcción de la represa del Cerrón Grande, no solo como una forma de generar energía hidroeléctrica sino también de prevenir el problema de las inundaciones en la parte baja del mencionado río.[138] Sin embargo, al momento actual las represas no desempeñan ninguna función de prevención de inundaciones sino, por el contrario, las descargas de agua de la represa 15 de septiembre están directamente relacionadas con las inundaciones en la parte baja del río Lempa.[139] Este es un ejemplo típico de cómo las obras de infraes-

137. CEPRODE, 1998a
138. Romano, 1996a
139. Idem.

tructura sin consideraciones ambientales pueden llegar a convertirse en un factor de riesgo (en este caso de una amenaza).

1.3. Antrópicas

Pese a su escaso desarrollo industrial, en El Salvador ya existen fuertes amenazas antrópicas o provocadas por el ser humano y que, en lo fundamental, dependen del manejo de la tecnología. Dentro de estas destacan:

- Inadecuado sistema de transporte de hidrocarburos en el puerto de Acajutla.
- Inadecuado sistema de almacenamiento de substancias tóxicas y explosivas.
- Inadecuado manejo de substancias radioactivas.

En este contexto se han reportado ya casos de accidentes con radioactividad en 1989, derrames de petróleo en Acajutla en 1994, escapes de cloro en Acajutla en 1998, manejo inadecuado de sustancias tóxicas de los cuales el caso más grave se reportó en 1998 en Suchitoto[140] y explosiones de polvorines como la ocurrida en mayo de 2000 en una instalación militar ubicada en la ciudad de San Salvador.

2. Los factores de vulnerabilidad

Estos se refieren a las condiciones concretas de una sociedad que, al interactuar con una amenaza, pueden desembocar en un desastre, principalmente debido a que no existen condiciones para enfrentar los efectos potenciales de la amenaza. En el caso de El Salvador, interesa revisar las principales vulnerabilidades agrupadas en cuatro diferentes factores: físicos, ambientales, económicos y sociales.

2.1. Físicos

2.1.1 Ubicación de los asentamientos humanos

Las principales ciudades del país están ubicadas en la cadena volcánica central, precisamente en la zona que los estudios de riesgo sísmico señalan como la más amenazada.[141] Por el contrario, la

140. Romano, 1999
141. Bommer, 1996

zona norte y hasta la misma zona sur, presentan una actividad sísmica histórica mucho menor y en ellas tampoco existen volcanes activos.[142] Sin embargo, las características de sus suelos y clima no las hacen propicias para el desarrollo de actividades económicas como el cultivo del café.

Por otro lado, buena parte de los asentamientos de posguerra incluidos deliberadamente por el Gobierno y por la guerrilla del FMLN en los acuerdos de paz de 1992 fueron establecidos en el bajo Lempa, una zona previamente reconocida como de riesgo a inundaciones. De la misma forma, han proliferado otros asentamientos humanos en zonas inundables tanto del área urbana como del área rural de todo el país, de los cuales resultan especialmente notables los asentamientos en las riberas de ríos y quebradas de la ciudad de San Salvador, los cuales son afectados recurrentemente en la época invernal debido al impacto de inundaciones, derrumbes o deslizamientos. Además, se encuentran permanentemente expuestos a amenazas antrópicas provocadas por la contaminación.

En San Salvador existen cuando menos 125 comunidades de alto riesgo ubicadas en orillas de quebradas, ríos y taludes; mientras que en el área rural hay asentamientos humanos en las desembocaduras de ríos caudalosos como el Paz de Ahuachapán, el río Lempa y el Grande de San Miguel.

2.1.2 Características de las construcciones

Para el año 1997, una buena parte de las viviendas del país (43%), podían considerarse como inadecuadas,[143] debido a que poseen características como paredes de cartón, bahareque, lamina y hasta desechos.

Por otra parte, la mayor parte de las grandes edificaciones no están diseñadas de acuerdo a un código sísmico[144] o normas sismo resistentes, mientras que muchas otras edificaciones han resultado dañadas en los terremotos de 2001 y 1986 (e inclusive terremotos

---

142. La ubicación de estos asentamientos obedeció en gran medida a la introducción del cultivo del café el cual demandaba de tierras de elevada altitud para rendir sus mejores frutos, y a la vez requería de la ampliación y cercanía de las actividades urbanas. (Romano, 1996a)
143. DIGESTYC, 1998
144. Bommer, 1996

previos) y, sin embargo, aún continúan (o continuaban) siendo utilizadas para fines diversos. Ya se ha mencionado que en poblaciones como Comasagua y San Juan Tepezontes existían viviendas previamente dañadas por el terremoto de 1982.

Adicionalmente, en las zonas inundables las viviendas no se construyen con las características de construcción propias para estas zonas, principalmente la cimentación en pilotes con una elevación de 1 o más metros, dependiendo del nivel alcanzado por las inundaciones históricas de las cuales se tenga conocimiento.

2.2. Ambientales

Dentro de las vulnerabilidades ambientales se cuentan en la actualidad diferentes dinámicas generadas por la alteración de los ecosistemas, que tienen tanto dimensiones globales como locales. El calentamiento global provoca mayor vulnerabilidad a la sequía en El Salvador debido a que causa una mayor frecuencia e intensidad de fenómenos extremos y, específicamente, del fenómeno El Niño, el cual para el caso de El Salvador se traduce en períodos de sequía severa.[145]

Otra amenaza ambiental surge en la medida de que los tipos de cultivos que se utilizan en la mayor parte del territorio nacional no son apropiados para el uso potencial del suelo,[146] lo cual acelera los procesos erosivos y de degradación de suelos. Como se mencionó arriba, prácticamente todo el territorio nacional está siendo utilizado para el cultivo de granos básicos y la crianza de ganado, aun y cuando se traten de suelos que únicamente podrían tener uso forestal.

Por otra parte, en las últimas tres décadas se ha observado un importante incremento de la tala de bosques y manglares de la planicie costera para dar paso a grandes proyectos de turismo, con lo cual se ha reducido la protección que este tipo de vegetación ofrece frente a marejadas, huracanes y vientos.[147]

Otros elementos que generan vulnerabilidad ambiental son, por ejemplo:

---

145. CEPRODE, 1997
146. Moisa y Romano, 1995; SEMA, 1992; Panayotou, 1997
147. Tábilo-Valdivieso, 1995

- Cuencas sin capacidad de retención de las precipitaciones.
- Tierras de ladera y baja productividad.
- Asentamientos en suelos con presencia de ceniza volcánica que amplifica los movimientos sísmicos.[148]

2.3. Económicos

2.3.1 Bajos ingresos y mala utilización de los disponibles. Para 1998 se estimaba que los niveles de pobreza se encontraban en un 18.5% en el caso de la pobreza absoluta y de 29.6% de pobreza relativa, lo cual implica que, en total, un 48.1% de la población de El Salvador se encontraba en situación de pobreza.[149] Por otra parte, es importante mencionar que en muchos casos los escasos ingresos disponibles tampoco son utilizados eficientemente, generando en ocasiones problemas de vulnerabilidad pese a que se ejecuten acciones que pretendan mejorar las condiciones de las viviendas o infraestructura, por ejemplo.

Durante la década de 1990 ha sido muy evidente el nuevo brío con el que se han desarrollado proyectos de urbanización de la zona sur de la ciudad, incluyendo los alrededores de Santa Tecla y, por supuesto, la estribaciones de la Cordillera del Bálsamo (donde se registraron 60% del total de víctimas mortales del terremoto de enero de 2001). Estos proyectos urbanísticos se han desarrollado a partir de la inyección de fuertes sumas de dinero en concepto de crédito proveniente de la banca privada y, por tanto, de los ahorros del público. Así, las políticas crediticias implementadas durante la década pasada han contribuido al incremento del riesgo financiando proyectos de construcción que no han sido debidamente evaluados desde la perspectiva ambiental y de gestión de riesgos.

2.3.2 Poca diversificación de la producción agropecuaria. La escasa diversificación agropecuaria provoca mayor vulnerabilidad a fenómenos como inundaciones y sequías debido a que los cultivos de granos básicos —que son los más difundidos en el país— no son resistentes a las amenazas hidrometeorológicas recién mencionadas.

2.3.3 Estímulo de las actividades urbanas. La concentración de las actividades económicas en el ámbito urbano se convierte en otro

---

148. Bommer, 1996
149. DIGESTYC, 1998

factor de vulnerabilidad en la medida de que, como se mencionó arriba, las ciudades se encuentran amenazadas por la elevada actividad sísmica que caracteriza la franja central del país donde se encuentran asentadas. Durante la década de 1990, el crecimiento económico del país entero ha sido liderado por sectores urbanos como la construcción, comercio y servicios.

2.4. Sociales

En lo tocante a la vulnerabilidad social, es importante destacar factores de vulnerabilidad que tienen que ver con lo institucional, lo ideológico-cultural, lo educativo, lo organizacional y lo político.

2.4.1 Debilidad institucional. A nivel estatal y privado, la protección civil se visualiza como una actividad que está restringida a las actividades de posdesastre, y solo en pocos casos se ejecutan acciones tendientes a mejorar la capacidad de reacción frente a los desastres, visualizándolos como hechos que necesariamente van a ocurrir. Consecuentemente, se descuida la ejecución de acciones destinadas a evitar que un desastre ocurra en el futuro o, cuando menos, que promuevan una reducción del impacto de los mismos. Es decir, se descuidan las acciones de prevención y mitigación. Además de privilegiar las acciones de posdesastre, también existen debilidades en los procesos de atención de la emergencia como la excesiva burocratización, la centralización en la toma de decisiones, la politización y la corrupción, lo cual quedó ampliamente demostrado con Mitch en 1998 y luego con los terremotos de enero y febrero de 2001. Un problema adicional surge porque dentro de los estrategias de las instituciones lo prioritario es la reconstrucción de lo físico (infraestructura y viviendas, por ejemplo).

2.4.2 Ideológico-culturales. La existencia de visiones tradicionales o fatalistas sobre los desastres, la perdida de memoria colectiva y la sustitución de patrones tradicionales de adaptación al medio ambiente se convierten en factores de vulnerabilidad en la medida de que provocan interpretaciones de los desastres donde estos se conciben como fenómenos "naturales" o señales divinas frente a las cuales no pueden realizarse acciones de prevención y mitigación. Estas visiones prevalecen incluso dentro de los imaginarios de los encargados de ejecutar las acciones de protección civil, para quienes los desastres todavía son considerados fenómenos "naturales".

Otro elemento que incrementa la vulnerabilidad ideológica surge de los enfoques neoliberales que se practican en el país, que proponen el desmantelamiento del Estado y una menor intervención de éste en la economía y la sociedad. Esto se convierte, en la práctica, en una fuerte limitante para políticas públicas que pretendan regular actividades que generan (o reducen) el riesgo.

2.4.3 Educativos. En el ámbito educativo también se generan vulnerabilidades en la medida de que los contenidos programáticos no están adaptados a la realidad de las comunidades y, en general, a la necesidad de generar mayores conocimientos y capacidades para diseñar y ejecutar acciones de prevención y mitigación e inclusive para la misma atención de la emergencia.

2.4.4 Organizacionales. Otro factor adicional de vulnerabilidad surge en la medida de que la mayor parte de las comunidades expuestas a amenazas no cuentan con una organización *ad hoc* para hacer frente a los desastres, mucho menos para ejecutar de forma permanente acciones de prevención y mitigación frente a los mismos. Por otra parte, tampoco existen lazos de solidaridad entre las comunidades vulnerables que generen procesos de ayuda mutua que alivien los efectos de los desastres desde una perspectiva de solidaridad intercomunal.

2.4.5 Políticos. En la mayoría de casos las comunidades amenazadas por riesgos y afectadas por desastres no tienen suficiente capacidad de "convertirse en un problema" para aquellos que toman decisiones. Esto implica que las necesidades de estas comunidades no aparecen dentro de las agendas de los encargados de la protección civil ni de los legisladores; por tanto, la protección contra desastres no es vista como una prioridad hasta que ocurre uno de gran envergadura como los provocados por Mitch y los terremotos de enero y febrero de 2001. Adicionalmente, esta vulnerabilidad provoca que los proyectos de posdesastre sean diseñado y ejecutados casi de forma unilateral por los donantes, o por el mismo gobierno, sin tomar en cuenta las necesidades y propuestas de los beneficiarios.

3. El escenario pos terremotos 2001

La dinámica más reciente de los desastres ha estado altamente influenciada por los dos terremotos ocurridos los días 13 de enero y 13 de febrero de 2001. Estos provocaron la destrucción de la mayoría de viviendas construidas de adobe y bahareque, especialmente

en las zonas rurales del país, y pusieron sobre el tapete de discusión algunos elementos que, aunque no son nuevos, han generado una avalancha de opiniones y valoraciones alrededor del tema de los desastres.[150]

Como quiera que sea, vale la pena hacer dos valoraciones de la coyuntura pos terremotos: en primer lugar, el traslado (aunque sea temporal) de los escenarios usuales de riesgo desde las partes bajas de los ríos Paz, Lempa, Grande de San Miguel y las zonas costeras hacia la cadena volcánica central; y, en segundo lugar, una revaloración del tema "riesgo sísmico", el cual había caído en el olvido después de los desastres provocados por fenómenos hidrometeorológicos, y especialmente por Mitch. Como podrá notarse, ambas situaciones están íntimamente relacionadas y han sido originadas por la dinámica sísmica reciente.

Durante toda la década de 1990, la problemática de los desastres se ha concentrado de manera creciente en las áreas inundables ubicadas en las partes bajas de las cuencas de la mayoría de los ríos más importantes del país: Paz, Sensunapán, Lempa, Grande de San Miguel y, más recientemente, Goascorán. La problemática se agudizó con la construcción de asentamientos de pos guerra en la parte baja del río Lempa, el impacto de la tormenta tropical Mitch en 1998 y, en general, los fenómenos meteorológicos que afectan el área centroamericana año tras año. Pero solo con el impacto provocado por Mitch fue que se consideró –tanto a nivel de la sociedad salvadoreña, como de la cooperación internacional —la necesidad de abordar la problemática de los desastres desde una perspectiva que fuera más allá del enfoque tradicional de los organismos de protección civil, es decir, de la preparación y de la atención de la emergencia.

Es en este contexto que surgió la propuesta *Transformando El Salvador para reducir sus vulnerabilidades*, elaborado bajo los auspicios de la representación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador y que fuera presentado por el gobierno salvadoreño a representantes de la cooperación internacional en la

---

150. El tema de la protección contra desastres ha venido siendo señalado como una necesidad prioritaria en un país que se enfrenta a un riesgo tan elevado como El Salvador. Véase Moisa y Romano, 1994; Lungo, et al, 1996; Romano, 1999.

denominada "Reunión de Estocolmo."[151] Este considera el tema de la protección contra desastres, aunque siempre de una forma desintegrada de los restantes componentes de las políticas de desarrollo y, además, de una forma bastante sesgada a favor de la mitigación de desastres de origen hidrometeorológico. Esto provocó una relativa desatención de la mitigación de desastres provocados por fenómenos geológicos.

Así, después de más de catorce años sin sufrir terremotos (lo cual por cierto no es un período demasiado largo), la población salvadoreña en general fue olvidándose de su realidad sísmica al grado que en el año 2001 la mayoría de la población resultó prácticamente anodadada por los terremotos de enero y febrero, los cuales no han sido nada extraordinarios en la historia sísmica del país, tal como se evidenció en el primer apartado de este capítulo. Otra cosa son los efectos de estos terremotos "rutinarios" sobre la sociedad pues, a medida que transcurren los siglos, esta se vuelve más vulnerable y las cifras de daños humanos y materiales crecen casi exponencialmente.

Consecuentemente, el tema del riesgo sísmico ha adquirido mucho mayor atractivo para la población salvadoreña tanto por los efectos de los terremotos, como por las secuelas (sobre todo psicológicas) de los sismos que normalmente ocurren después de los terremotos y que son catalogados por los sismológos como "réplicas".[152] Estas han generado un importante movimiento en pro de una mayor investigación y vigilancia de la actividad sísmica y vulcanológica lo cual, aunque pueda ser importante desde el punto de vista de la investigación científica, ignora que los factores sobre los que la sociedad puede incidir para reducir el impacto de los desastres son muy diferentes a la actividad sísmica, la cual deriva de procesos geológicos naturales ante los cuales el ser humano nada puede hacer. El estudio y abordaje de los factores físicos, económicos, ambientales y sociales de la vulnerabilidad —los cuales sí pueden ser afectados con políticas públicas— han quedado de esta manera rele-

151. Esta fue la segunda reunión del autodenominado Grupo Consultivo del Banco Interamericano de Desarrollo formado para facilitar el acceso al financiamiento para los países centroamericanos afectados por el disturbio meteorológico "Mitch" en octubre-noviembre de 1998.

152. Una réplica debería de tener la misma magnitud del terremoto, pero para los sismológos basta con que se de en los días o semanas posteriores a un terremoto, independientemente de su magnitud.

gados por el estudio de fenómenos naturales incontrolables como los terremotos.[153]

De cualquier manera, es claro que los desastres son visualizados como un problema solamente hasta cuando ocurren, lo cual lleva a desviar la atención de las acciones de prevención de otro tipo de desastres que no necesariamente son frecuentes pero sí de gran impacto. De hecho, las inundaciones y sequías de la década de 1990 llevaron a descuidar casi por completo la temática de los sismos, los terremotos y los desastres que provocan, al grado que los terremotos de 2001 han provocado tal sorpresa, que muchos creen que son fenómenos nuevos, sin precedentes en el país.

4. Las lecciones de la historia de los desastres

A lo largo de la historia conocida antes de los terremotos de 2001, ya resultaba claro que los desastres han estado presentes en El Salvador y han venido incrementando su frecuencia e intensidad de forma paralela a la implementación de modelos de desarrollo que han provocado desequilibrios ecológicos y fuertes desigualdades económico-sociales. En esa medida, pueden plantearse al menos tres enseñanzas de la historización de los desastres:

- Los desastres registrados más frecuentes fueron, entre 1524 y 1919, los originados por la actividad sísmica y luego, a partir de las primeras décadas del siglo XX, los originados por actividad hidrometeorológica.
- En el siglo XIX existían planteamientos novedosos para la transformación económica, los cuales fueron implementados aprovechando la coyuntura (y oportunidades) abiertas por un macrodesastre sísmico (la destrucción de San Salvador en 1854).
- La economía cafetera favoreció las concentraciones poblacionales en la cadena volcánica central y el surgimiento de campesinos sin tierra; además, dio pie a mayores presiones sobre los recursos naturales y, con ello, propició un incremento sustancial de la vulnerabilidad global.

---

153. Esto salta a la vista al considerar las propuestas de fortalecer el monitoreo de amenazas sísmicas y volcánicas que han aflorado a través de todos los medios de comunicación. Mucho menor espacio ha sido cedido al estudio de las causas sociales del desastre (o vulnerabilidades).

Hasta la más somera revisión histórica revela que la época Colonial y el primer siglo de vida independiente estuvieron marcados por recurrentes desastres provocados por terremotos. Más tarde, se sumaron a los terremotos otros amenazas como las inundaciones, sequías y derrumbes, lo cual complicó aún más la panorámica de los riesgos y desastres en El Salvador.

Los terremotos han venido provocando macrodesastres prácticamente desde la fundación de la ciudad de San Salvador, afectando de forma creciente y focalizada a los poblados de la cadena volcánica central, donde muchas poblaciones diferentes a San Salvador han sido destruidas por no menos de 52 terremotos ocurridos en el transcurso de la historia conocida (que arranca apenas en 1524).

Otros aspectos que en determinado momento incidieron sobre las políticas públicas de manejo de desastres provocados por terremotos fueron las crisis provocadas por la disminución de la demanda y/o los precios de nuestros principales productos de exportación. La instrumentalización del desastre de 1854 expuesta arriba es la muestra palmaria. Estas crisis afectaron al añil a principios del siglo XIX y en el siglo XXI están afectando a productos tradicionales como el azúcar y el café, con la diferencia de que en el pasado existía mucha más imaginación para planificar la inserción de la economía salvadoreña en la economía mundial. En la actualidad, la reorientación económica planteada por el gobierno no entraña cambios sustantivos en la estructura económica, como en su momento lo entrañó la sustitución del cultivo de añil por el de café.

El hecho de que el desastre de 1854 referido en el sub apartado 2 fuera convertido en una oportunidad de iniciar "una desordenada camorra por adquirir las tierras aptas para el cultivo del café", para emplear los términos de Browning, refleja —con todo y los cuestionamientos que se han hecho a la economía cafetera— un determinado proyecto de nación con una muy clara visión de reorientación económica e inclusive de distribución territorial de la producción (en este caso de las plantaciones de café)[154].

---

154. La introducción del añil también supuso una determinada forma de ubicación espacial de la producción, en este caso en la zona norte del país (que actualmente comprende los departamentos de Chalatenango, Cabañas, San Miguel, Morazán y La Unión) la cual era la más apta para el cultivo.

En los albores del siglo XXI, la creatividad es menor y no existen propuestas serias de reorientación económica de parte del gobierno. Ello explica el hecho de que, pese a su impacto, los terremotos de 2001 no hayan generado propuestas novedosas de desarrollo. El gobierno se ha limitado a proponer una "reconstrucción" de las condiciones previas al terremoto del 13 de enero y, de hecho, una de sus mayores apuestas es la reactivación del sector cafetalero que, sí bien es cierto fue afectado por los terremotos, tiene once años debatiéndose en una crisis de vida o muerte desde el desplome de la Organización Internacional del Café, la ruptura del sistema de cuotas y la vertiginosa caída de los precios internacionales del café.

Con o sin terremoto, el sector cafetalero ha dado claras muestras de agotamiento y ha necesitado de subsidios estatales aun sin el impacto de desastre alguno.[155] Más aún, debido a la concentrada estructura de distribución del valor agregado que genera ha sido desde siempre uno de los sectores económicos donde más se reproducen empleos estacionales con remuneraciones por debajo de la línea de pobreza. Sin temor a equivocación puede afirmarse que la gran mayoría de los empleados por el sector cafetalero (excluyendo capataces, contadores, administradores y personal gerencial) están condenados a recibir salarios inferiores al valor de la canasta básica de alimentos y, por tanto, inferiores a línea que define la pobreza extrema.

Aparte de sus efectos sobre la vulnerabilidad económica, la economía cafetalera también ha tenido impacto sobre la vulnerabilidad física, pues indujo la utilización de tierras y fundación de poblaciones en zonasl de alto riesgo sísmico, pero que además presentaban alta fertilidad de las tierras y condiciones climáticas favorables para el cultivo del café. De hecho importantes ciudades surgieron en las zonas circunvecinas de las zonas cafetaleras; tal es el caso de Ahuachapán, Santa Ana, Armenia, Juayúa, la misma San Salvador, Berlín, Santiago de María y otras importantes poblaciones del departamento de Usulután.

En resumidas cuentas, los desastres han aumentado su frecuencia e intensidad sin que por ello se haya entendido el mensaje: los modelos de "desarrollo" llevados a la práctica han conducido a una situación de insostenibilidad de las relaciones de los asentamientos humanos

155. En 1992 se otorgó al sector cafetalero un subsidio de U$45millones para compensar la brutal caída de los precios experimentada en los meses previos. CUDI, 1992.

con su medio ambiente. Los desastres son una señal de alerta extrema sobre esta situación que, sin embargo, nunca han sido interpretados como tales ni por la sociedad civil ni por la sociedad política. Ello explica la inercia e incapacidad de formular e ejecutar propuestas novedosas de redefinición del desarrollo en función de la superación de profundas y evidentes contradicciones económicas, sociales y ambientales que vuelven insostenible (o inviable) a la sociedad salvadoreña tal y como esta organizada. Esta situación no es nueva, pero se ha venido agravando hasta niveles que justifican una mayor reflexión e intervención sobre las causas generadoras de desastres, especialmente de cara a su profundo y creciente impacto global.

4. RETOS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

4.1. La necesaria redefinición del marco básico de la política económica

Los terremotos agudizaron una situación de vulnerabilidad socioeconómica y ambiental que venía de múy atrás. Con anterioridad a los sismos, El Salvador presentaba ya visibles signos de precaria estabilidad macroeconómica y un agudo deterioro social. Tras cinco años de un lento crecimiento persistente y un débil dinamismo del sector externo, los efectos de la desaceleración económica se han dejado sentir en el resquebrajamiento de los indicadores macroeconómicos y en el agravamiento de las condiciones de vulnerabilidad de los sectores mayoritarios del país. A su vez, la situación de estancamiento económico prevaleciente desde mediados de los 90 estaría montada sobre debilidades estructurales de larga data, las cuales han sido exacerbadas por una estrategia de crecimiento económico marginador y por un modelo de conducción política poco participativo.

El proceso de reconstrucción post-terremotos, por tanto, no debería limitarse a reponer el acervo de activos destruidos (escuelas, hospitales, viviendas, infraestructura vial), aun cuando éste sea ya en sí mismo un objetivo desafiante, dada la magnitud de la destrucción en relación con los recursos disponibles de El Salvador. Conformarse con restituir al país a la situación en que éste se encontraba el 12 de enero de 2001 refleja una percepción ingenua (y/o ideologizada) de las condiciones reales de vida de la mayoría de la población, así como una visión cortoplacista sobre las posibilidades que la coyuntura post-terremotos ha abierto para articular un amplio proyecto nacional de largo plazo que impulse el desarrollo económico y social efectivo del país. La reconstrucción debiera constituir una oportunidad para repensar el estilo de desarrollo más adecuado para superar viejas debilidades estructurales que han obstaculizado el logro de un crecimiento con equidad, y para colocar al país en una trayectoria de

alto crecimiento, en un marco de sostenibilidad social y ambiental que garantice la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores sociales más vulnerables, sobre una base participativa.

Tal desafío enfrenta importantes restricciones, externas e internas. Las externas se encuentran determinadas en última instancia por el modo como El Salvador está inserto en la globalización y por las posibilidades y limitaciones que tal inserción impone a cualquier estrategia de crecimiento orientada hacia fuera. Las internas derivan de los condicionamientos estructurales que han configurado históricamente el aparato productivo y la superestructura institucional de la sociedad salvadoreña. Por tanto, aprovechar la coyuntura post-terremotos para rediseñar el estilo de desarrollo más adecuado para El Salvador, más allá de las urgencias de corto y mediano plazo de la reconstrucción, implica repensar el modo de inserción del país en la dinámica globalizadora y replantearse la lógica fundamental con la que ha operado el modelo económico que se ha tratado de impulsar durante los 90.

4.2. Restricciones externas: el desafío de la reconstrucción en el contexto inescapable de la globalización

La globalización pareciera ser un comensal que ha venido para quedarse definitivamente. En tal sentido, El Salvador debiera incorporar ese *factum brutum* como una restricción fundamental ineludible de cualquier estrategia de desarrollo que pretenda ejecutarse en el país, más allá de los posibles relevos ideológicos y/o políticos que pudieran darse en la conducción del Estado en el mediano o largo plazo. Intentar escapar a las fuerzas centrípetas de la globalización podría representar una decisión de consecuencias aún más contraproducentes que las generadas por el modo concreto como El Salvador ha tratado de insertarse hasta la fecha en esa dinámica. Por lo demás, tal estrategia de aislamiento no ha sido adoptada ni siquiera por los países que se han mostrado más críticos del actual ordenamiento económico internacional.

Desde el punto de vista de la estricta eficiencia económica, la globalización conlleva, ciertamente, estímulos importantes para el desarrollo y consolidación de una plataforma productiva de categoría mundial. Por tanto, es altamente improbable que El Salvador pueda insertarse competitivamente en la dinámica globalizadora si no efectúa un serio esfuerzo de readecuación de sus ventajas comparativas potenciales que esté a la altura de las exigencias de los mercados globales. Más allá de tal exigencia en punto a competitividad,

sin embargo, hay otro aspecto de la globalización que ha ido cobrando cada vez mayor relevancia a medida que la dinámica globalizadora se ha mostrado insuficiente para conducir a un nivel más equitativo de bienestar para la población mundial.

Si se asume como criterio epistemológico el aforismo evangélico, "por sus frutos los conoceréis" (Mateo 7,16), la experiencia de la globalización durante los 90 no ofrece demasiado pábulo a la esperanza. La última década del siglo 20 ha sido escenario de un sorprendente progreso económico y social en varias regiones del mundo, pero también ha presenciado estancamiento y retrocesos en vastas áreas, incluyendo países que habían experimentado previamente rápido crecimiento económico.[156]

La economía globalizada ha configurado un mundo de marcados contrastes. Si bien los niveles de bienestar y la calidad de vida han aumentado sostenidamente en los países industrializados así como en varias economías emergentes, se han estancado en muchos de los países más pobres, particularmente en Africa. En relación con este fenómeno, el director del FMI en Europa, Flemming Larsen, expresaba a comienzos de 2001 que la brecha del ingreso entre los ricos y los pobres jamás había sido tan grande.[157] En una visión retrospectiva más amplia, Lant Pritchett (1997) ha subrayado que quizá el hecho básico de la historia económica moderna sea la masiva divergencia absoluta en la distribución de ingresos entre países.[158]

En su informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001, el estudio más ambicioso realizado por el Banco Mundial hasta la fecha en materia de diagnóstico de la pobreza y análisis de las implicaciones de política para combatirla, dicho organismo ha señalado que, en

---

156. Cf. V. Thomas, A. Dhareshwar, R. López, Y. Wang, N. Kishor, M. Dailimi, y D. Kaufmann (2000), *The Quality of Growth*, World Bank y Oxford University Press.

157. Flemming Larsen (2001), "Globalization and the Poor Countries: Viewpoint of the IMF", *Le Figaro*, 1 de enero de 2001.

158. Pritchett ha estimado que, entre 1870 y 1985, la proporción de ingresos entre los países más ricos y los más pobres se multiplicó por 6, la desviación estándar de la distribución mundial de los ingresos per cápita (logaritmo natural) aumentó entre 60 y 100 por ciento, y la brecha entre los ingresos promedio de los países más ricos y más pobres se multiplicó por un factor de casi 9, al aumentar de US$1.500 a más de US$12.000. Véase Lant Pritchett (1997), "Divergence, Big Time", *Journal of Economic Perspectives*, 11: 3-17.

una era de riqueza sin precedentes para muchos países, 2.800 millones de personas (casi la mitad de la población mundial) sobrevive con menos de 2 dólares al día. De ellas, 1.200 millones sobreviven con menos de un dólar diario.[159] El Banco Mundial ha subrayado también que, si bien la riqueza global del planeta y las capacidades tecnológicas de la humanidad nunca antes en la historia habían sido tan grandes, tampoco la distribución de las ganancias del crecimiento había sido tan desigual, al punto que el ingreso promedio en los 20 países más ricos es 37 veces el ingreso promedio de los 20 países más pobres del mundo, una brecha que se ha duplicado en los últimos 40 años.

Entre 1990 y 1998, de acuerdo con el Banco Mundial, la proporción de la población de los países subdesarrollados y de las llamadas "economías (ex-socialistas) en transición" que sobrevivía con menos de un dólar diario disminuyó de 29% a 24%. Sin embargo, debido al crecimiento poblacional, el número de pobres en esas regiones declinó en apenas 77 millones. Toda la mejoría ocurrió en el este de Asia, principalmente en China continental. Excluyendo a China, la población en situación de pobreza en los países subdesarrollados aumentó en 70 millones (de 916 millones en 1990 a 986 millones en 1998). En América Latina y el Caribe, el número de pobres experimentó a comienzos de los 1990 una leve disminución, pero esa tendencia se revirtió después de 1993. En 1998, 183 millones de latinoamericanos (36,4% de la población) sobrevivían con menos de 2 dólares diarios, un incremento de 10 millones con respecto a 1990. En el sudeste de Asia, el número de pobres se incrementó de 495 a 522 millones en el mismo período. En Europa y Asia Central, la población en situación de pobreza aumentó más del triple (de 7 millones en 1990 a 24 millones en 1998), en buena medida como resultado del deterioro de las condiciones de vida aparejado al proceso de transición al capitalismo de los países de Europa Oriental y de las naciones surgidas a partir de la desintegración de la Unión Soviética. En el Africa al sur del Sahara, el número de pobres se incrementó de 242 a 291 millones.[160]

La evidencia empírica arrojada por el proceso de globalización sugiere en forma abrumadora que los países más pobres han sido

---

159 World Bank (2001), *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty.*

160. *Ibid.*, capítulo 1.

dejados atrás por la dinámica globalizadora, tanto en términos de los flujos de inversiones recibidos como de las capacidades para enfrentar la competencia cada vez más intensa que ocurre en los mercados de exportaciones. No obstante sus exhortaciones moralizantes en favor de una mayor apertura comercial, los países industrializados siguen siendo los principales responsables de que los flujos del comercio internacional, que en teoría podrían conducir hacia una situación Pareto-óptima para la economía mundial, se asemejen más al resultado de un juego suma-cero. El propio director del FMI, Horst Köhler, ha reconocido tal responsabilidad al señalar que las estimaciones de las ganancias potenciales de bienestar que los países subdesarrollados obtendrían de una reducción del 50% de las barreras comerciales a nivel mundial exceden los US$100 mil millones anuales.[161]

¿Ofrece ese mundo globalizado, al cual Jürgen Habermas se ha referido en apropiada alegoría como "el valle de lágrimas de la globalización",[162] el horizonte histórico y el paradigma de racionalidad económica más apropiados para que países como El Salvador puedan alcanzar de modo sostenible altas tasas de crecimiento económico compartido por todos sus habitantes?

Tal como lo ha subrayado Paul Streeten, la globalización ha sido ampliamente discutida en términos del funcionamiento de los mercados y de la interacción de los estados, pero raramente en términos de su impacto sobre la condición humana de las personas. Por tanto, para conseguir un orden mundial con un rostro humano, la integración a la economía global debería estar acompañada por políticas que garanticen la satisfacción de las necesidades básicas; corrijan la desigual distribución de los activos, los ingresos y el poder; y prevengan la expansión de la inseguridad y la exclusión social.[163] También el Banco Mundial ha enfatizado que el crecimiento económico es crucial pero no suficiente para crear las condiciones que permitan a los grupos sociales más pobres mejorar sus condiciones de vida; al tiempo que ha incluido la distribución de oportunidades y el marco

---

161. Horst Kohler (2001), "Reforming the International Financial System", The Berne Union 2001 Yearbook, Febrero 2001.
162. Jurgen Habermas (2001), "El valle de lágrimas de la globalización", *Claves de Razón Práctica*, No. 109, Enero/Febrero de 2001, Madrid, pp. 4-10.
163. Paul Streeten (1999), "Components of a Future Development Strategy. The Importance of Human Development", *Finance and Development*, Vol. 36, No. 4, December 1999, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

de gobernabilidad entre las cuatro dimensiones cualitativas más relevantes para alcanzar un alto crecimiento compartido.[164]

El Salvador —o, para el caso, cualquier otro país— no está en capacidad de oponerse a los dinamismos estructurales de la modernidad (o post-modernidad) económica, pero sí podría redefinir el modelo de crecimiento impulsado durante los 90 de modo que tanto los posibles beneficios como los costos ineludibles de su inserción en la dinámica globalizadora sean distribuidos equitativamente. Ello implica modificar la lógica con la que ha funcionado dicho modelo y, particularmente, replantear el rol del Estado en la dinámica del crecimiento y la búsqueda del desarrollo.

4.3. El replanteamiento del rol del Estado en la conducción económica y la desmitificación de la eficiencia privada

En el esfuerzo de reconstrucción le corresponde un rol fundamental al Estado, en la medida en que tal esfuerzo demanda un ingente proceso de movilización de recursos y de concertación de voluntades. Ese rol involucra desde el restablecimiento de los sistemas de infraestructura, comunicación, agua potable y la rehabilitación de los servicios básicos en las áreas sociales prioritarias (salud, educación, vivienda, etc.) hasta el apoyo a programas que contribuyan a restablecer la actividad productiva (por ejemplo, programas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa), en adición al diseño e implementación de una política macroeconómica efectiva que genere un entorno propicio para la inversión privada.

En el mediano y más largo plazo, el Estado debe asumir también un rol fundamental en la recuperación del crecimiento por medio de programas de inversión y desarrollo social que consoliden una plataforma competitiva y fortalezcan la capacidad de inserción del país en la economía global; la inversión en infraestructura social básica como mecanismo fundamental para erradicar la pobreza extrema y eventualmente también la pobreza relativa; la modernización de la infraestructura, la promoción de la competencia, la atracción de inversiones productivas y la atención a las necesidades de más largo plazo de la población en materia de desarrollo urbano y manejo de los recursos naturales en un marco de sostenibilidad ambiental. Todas estas funciones y tareas demandan el funcionamiento de un Estado fuerte al tiempo que exigen recursos cuantiosos.

---

164. Las restantes dos dimensiones son la sostenibilidad del medio ambiente y la volatilidad de los riesgos globales. Cf. Thomas et al. (2000).

En contraste con la tendencia ideológica predominante a minimizar el rol del Estado en la conducción socio-económica del país, la coyuntura de la reconstrucción ha puesto de relieve la necesidad de contar con un Estado fuerte a la vez que ágil y eficiente, capaz de coordinar los esfuerzos de toda la nación a la vez que de delegar responsabilidades y exigir cuentas, a base de liderazgo y capacidad de consenso. Este planteamiento no es necesariamente contradictorio con las propuestas de modernización del Estado en la dirección de desburocratizar y convertir el aparato estatal, actualmente hipertrofiado, en una instancia administrativa eficiente. Un Estado más pequeño no implica necesariamente un Estado débil. Tampoco implica un Estado más "barato". Por el contrario, el Estado fuerte que el país demanda, tanto para la fase de reconstrucción como para el desarrollo de largo plazo, involucra costos fiscales considerables. El reto consiste en que el desempeño de ese Estado fortalecido genere ganancias de eficiencia y externalidades positivas para la sociedad en su conjunto lo suficientemente importantes como para compensar tales costos.

En El Salvador, muchos sectores han sucumbido al mito de la ineficiencia intrínseca al desempeño estatal *quae* estatal (y, consiguientemente, a la formulación gemela de dicho mito, sobre la presunta eficiencia inherente al sector privado *quae* privado). Ese mito ha inspirado en gran medida el proceso de privatización impulsado durante los 90. Aun cuando la teoría microeconómica convencional ha mostrado desde hace varias décadas que la organización monopólica y oligopólica de los procesos productivos involucra un considerable nivel de ineficiencia en la asignación de los recursos y la consecución del bienestar social,[165] los defensores de la privatización tienden a perder de vista que un monopolio público suele ser ineficiente por ser monopolio, no por ser público, y que, por tanto, su sustitución por un monopolio privado no garantiza en modo alguno mayores niveles de eficiencia.

Por tanto, la propuesta de corregir los fallos del proceso privatizador con más privatización difícilmente garantizará una provi-

---

165. Este es un resultado estándar que se encuentra en cualquier texto de microeconomía u organización industrial. Véase, por ejemplo, Hal Varian (1994), *Microeconomic Analysis*, Norton; A. Mas-Colell, M. Whinston y J. Green (1995), *Microeconomic Theory*, Oxford University Press; y J. Tirole (1988), *The Theory of Industrial Organization*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

sión más eficiente de los servicios privatizados, a menos que esté acompañada de un marco regulatorio efectivo que promueva la competencia y proteja a los consumidores de posibles comportamientos predatorios por parte de los proveedores privados de tales servicios. Lo cual remite de nuevo al tema del fortalecimiento del Estado, en la medida en que solamente un Estado fuerte puede hacer valer los derechos de los consumidores frente a posibles abusos de los grandes consorcios privados, y ejercer un efectivo control para evitar que éstos incurran en prácticas lesivas al bienestar colectivo.

Análogamente, sólo un Estado fuerte y eficiente podría disponer de la independencia y capacidad suficientes para impulsar un efectivo proceso de flexibilización laboral, en lo que amerite ser flexibilizado, salvaguardando los derechos de los trabajadores frente a posibles abusos patronales. Este es también un tema de especial relevancia para El Salvador, dado que desde hace algún tiempo se ha venido insistiendo por parte de ciertos sectores en la necesidad de flexibilizar el mercado laboral, como una precondición para aumentar la competitividad de la economía doméstica en el entorno global.

La evidencia empírica sugiere que los países con mercados laborales relativamente rígidos tienden a experimentar recesiones más agudas en presencia de shocks adversos, y recuperaciones más lentas durante el proceso ulterior de ajuste. En particular, la teoría económica aconseja un mayor grado de flexibilidad laboral bajo condiciones de fijación extrema del tipo de cambio —esto es, caja de convertibilidad o dolarización—. Esa recomendación, sin embargo, no constituye un cheque en blanco para avalar el desmantelamiento indiscriminado del marco regulatorio laboral, sobre todo en países como El Salvador, donde la ineficiencia del sistema de administración de justicia en general, y de los mecanismos de arbitraje y resolución de conflictos en materia laboral, en particular, podrían prestarse a arbitrariedades y abusos en contra de los trabajadores, como de hecho ha ocurrido históricamente, aun en un entorno laboral presuntamente "rígido".

A este respecto, El Salvador podría aprender algunas lecciones de la experiencia de Nueva Zelandia, que luego de constituirse en pionera mundial en esta materia, ha debido desandar buena parte del trecho recorrido en la ruta de la desregulación y flexibilización laboral para resarcir los abusos que tal proceso permitió en contra de los sectores laborales de ese país. Desde un punto de vista más técnico, estudios recientes en economía laboral sugieren que el presunto efecto negativo que las regulaciones en materia de salarios mínimos y be-

neficios laborales obligatorios ejercerían sobre la tasa de crecimiento, constituye más el reflejo de una posición ideologizada que un dato sustentado por la evidencia empírica disponible.[166]

4.4. Repensar el territorio: prevención de desastres, combate a la pobreza y descentralización territorial

Tomando en cuenta la tendencia creciente del déficit fiscal y las restricciones presupuestarias que enfrenta la reconstrucción, la focalización geográfica de la inversión constituiría la vía más adecuada para la asignación óptima de los escasos recursos de que el país dispone para ese propósito.[167] La efectiva implementación de este mecanismo, sin embargo, debería enmarcarse en una estrategia de desarrollo territorial, la cual tendría que incluir también entre sus componentes el diseño de una política integral de vivienda y de desarrollo urbano y rural (entre otras cosas, para evitar que las casi 128 mil viviendas provisionales que, de acuerdo con la propaganda gubernamental, habían sido construidas hasta mediados de abril, se vuelvan permanentes).

Dada la situación de degradación ambiental generalizada que enfrenta el país, los patrones de uso de la tierra, particularmente en lo que concierne al establecimiento de asentamientos humanos, revisten especial relevancia para evaluar la capacidad de la población para resistir un embate natural (terremoto, inundación, etc.) en esas zonas. Tal como lo han puesto de manifiesto los recientes terremotos, la ocurrencia de un deslizamiento masivo de tierra puede darse en zonas alteradas por proyectos urbanísticos (caso de Las Colinas en Santa Tecla) como en áreas aparentemente no afectadas por procesos de intervención humana. Sin embargo, ello no exime de la

---

166. Cf. A. Forteza y M. Rama (2000), "Labor Market Rigidity and the Success of Economic Reforms across More than 100 Countries", World Bank Working Paper No. 2521. Los resultados de este trabajo son robustos a cambios en las técnicas de medición y en los mecanismos de control y de muestreo, y no sufren de sesgo de auto-selección (*self-selection bias*).
167. El establecimiento de "metas geográficas" para la inversión es un tema que ha ido cobrando cada vez más relieve en las estrategias de combate a la pobreza en países subdesarrollados. Para una ampliación de esta temática, véase el ensayo de David Bigman y Hippolyte Fofack, "Geographical Targeting for Poverty Alleviation: An Introduction to the Special Issue", *The World Bank Economic Review*, Vol. 14, No. 1, January 2000.

responsabilidad de evaluar la vulnerabilidad asociada a la edificación de un asentamiento humano en una ladera que presenta inestabilidad del suelo (por ejemplo, debido a un fenómeno de licuefacción) o en cualquier otra zona susceptible a amenazas geológicas o meteorológicas. Tampoco exime de la responsabilidad de aplicar las técnicas de construcción apropiadas para minimizar cualquier factor de vulnerabilidad existente en la zona.

Sobre este último aspecto, la evidencia empírica arrojada por los recientes terremotos corrobora la evidencia disponible de sismos previos ocurridos en el país sobre la mayor vulnerabilidad que, en las condiciones específicas de El Salvador, han mostrado los sistemas constructivos de adobe y bahareque con respecto a los sistemas constructivos de concreto mixto, ante sacudidas sísmicas de gran magnitud.[168]

La caracterización de la vulnerabilidad de una vivienda a partir de los materiales con los que ha sido construida no implica que todas las viviendas construidas con determinados materiales (por ejemplo, concreto mixto) sean invulnerables a un sismo. Una casa construida con bloques de concreto pero sin la armazón de hierros adecuada puede resultar tan vulnerable como una construcción de adobe ante un terremoto. A la inversa, una vivienda construida con un sistema adecuado de bahareque o de adobes mejorados puede resistir un sismo de gran magnitud en pie de igualdad con una construcción de concreto, como lo sugiere el hecho de que las viviendas experimentales construidas con adobe mejorado o "sismo-resistente", en el marco del curso-taller que expertos franceses y peruanos desarrollaron en la UCA en 1995, hayan permanecido incólumes tras los recientes terremotos.

Los niveles de degradación ambiental que sufre El Salvador no sólo imponen un costo oneroso en términos de daños materiales y

---

168. El material de una vivienda como factor de vulnerabilidad está condicionado por el entorno geográfico y cultural, entre otras variables. Por ejemplo, en su estudio sobre el impacto de los ciclones tropicales en la región costera de Andhra Pradesh, en el sur de la India, Winchester (1992) contrapone las viviendas construidas con madera y paja y las construidas de ladrillo, como más vulnerables y menos vulnerables, respectivamente, en conjunción con otras características asociadas a mayor o menor vulnerabilidad.

pérdidas de productividad,[169] sino que también acrecientan la vulnerabilidad de la población ante la ocurrencia de eventos naturales extremos. El impacto de la mayor parte de los problemas ambientales suele ser más severo sobre los sectores sociales de menores ingresos, quienes están menos protegidos contra recursos contaminados y son más vulnerables ante eventos naturales catastróficos. A su vez, la pobreza tiene un efecto pernicioso sobre el medio ambiente, ya que las condiciones socioeconómicas que enfrentan los hogares pobres (falta de acceso a capital, educación y activos como la tierra) limitan los incentivos para conservar los escasos recursos disponibles y para efectuar inversiones cuyos beneficios se reciben a mediano o largo plazo. En general, la pobreza, la degradación ambiental y la vulnerabilidad ante desastres son variables que están inextricablemente interrelacionadas.[170]

Por una parte, la escasez de recursos determina una débil capacidad para establecer mecanismos de prevención y reacción ante un desastre; por otra parte, la población más pobre usualmente encuentra como única alternativa de ubicación las zonas de mayor vulnerabilidad ante desastres y se halla más predispuesta a sufrir el embate de un desastre. Los pobres habitan a menudo construcciones más débiles sobre terrenos más inestables, son menos saludables, tienen oportunidades de empleo más restringidas, menor acceso a educación y disponen de menores ingresos o activos que les permitan amortiguar el impacto de un desastre.[171] La evidencia empírica sobre

---

169. Un cálculo preliminar del llamado "Libro Verde" estima los costos anuales de la degradación ambiental en El Salvador en un rango de entre 5 y 6% del PIB. Véase T. Panayotou, R. Faris y C. Restrepo (1997), *El Desafío Salvadoreño: De la Paz al Desarrollo Sostenible*, Harvard Institute for International Development y FUSADES, San Salvador.

170. Este es un fenómeno universal: el 80% de los pobres en América Latina, el 60% de los pobres en Asia y el 50% de los pobres en Africa viven en tierras marginales que se caracterizan por baja productividad y alta vulnerabilidad a la degradación ambiental y desastres naturales. Véase Clarke y Munasinghe, *op. cit.*

171. Uno de los modelos teóricos más importantes del enfoque de la vulnerabilidad basado en activos es el desarrollado por A. Sen en su trabajo clásico *Poverty and Famines* (1981). En esa misma línea, Blaikie et al. (1994) han desarrollado un marco dinámico de análisis de la vulnerabilidad en términos del acceso a recursos y de las características de riesgo. Para un análisis de las estrategias de ajuste de los hogares rurales en El Salvador ante shocks económicos adversos, véase Jonathan Conning, Pedro Olinto

la coincidencia de altas tasas de muertos y damnificados por desastres y bajos niveles de ingreso nacional revela palmariamente cómo la pobreza a nivel nacional hace a ciertos países más vulnerables que otros ante situaciones de desastre.

Tal situación tiene implicaciones importantes de política pública para el país. La necesaria inversión que debe hacerse en mitigación y prevención de futuros desastres no producirá beneficios sensibles a menos que incluya un énfasis en la reducción de la vulnerabilidad de los pobres ante situaciones de desastre. Puesto que los niveles de pobreza son más extendidos en las zonas rurales, una estrategia viable de mitigación de desastres involucra a la vez estrechos vínculos con los programas de combate a la pobreza y con el diseño de una estrategia efectiva de desarrollo rural, que incluya como un componente fundamental la descentralización de la inversión pública y su focalización en las regiones de más alta vulnerabilidad.

Un componente esencial para el éxito del proceso de descentralización de la inversión pública lo constituye la creación de una instancia efectiva de evaluación de proyectos que permita racionalizar la asignación de los escasos recursos disponibles y priorizar los proyectos de mayor beneficio social, en la línea del Sistema Nacional de Inversión Pública (SINACIP) sugerido por la Comisión Nacional de Desarrollo. Igualmente, la ejecución efectiva de tal proceso demanda el desarrollo creativo de nuevas formas de asociatividad municipal que permitan transferir a los gobiernos locales recursos, capacidades y responsabilidades en lo relativo a la administración de los servicios públicos y la inversión de los recursos del Estado.[172]

El desempeño mostrado por COMURES en la implementación de diversos mecanismos de información y asistencia inter-municipal durante la coyuntura de emergencia suscitada por los terremotos, en coordinación con las numerosas organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, que se sumaron al esfuerzo de brindar ayuda humanitaria, muestra las posibilidades de la asociatividad

---

y Alvaro Trigueros, "Land and labor adjustment strategies during an economic downturn in rural El Salvador", mimeo, May 2000.

172. En relación a este punto, la Comisión Nacional de Desarrollo ha propuesto la creación de una Corporación de Inversiones Municipales y Comunitarias como instancia responsable de la administración de los recursos de un Fondo Vial y de un Fondo de Inversiones Municipales y Comunitarias. Véase *Acciones Iniciales del Plan de Nación*, 1999.

municipal para la movilización efectiva de recursos financieros y humanos en situaciones de desastre pero también, potencialmente, durante el proceso de reconstrucción y desarrollo de más largo plazo.

La efectividad de tal esfuerzo, sin embargo, demanda también una actitud de mayor apertura del gobierno central para la implementación de mecanismos de concertación que garanticen la participación activa de todos los sectores de la vida nacional en la consecución del desarrollo. La concertación es intrínseca a la gobernabilidad democrática. No se trata de someter cada medida de política económica a votación universal, y despojar al gobierno de las potestades que las reglas del juego democrático le han conferido para la conducción económica del país, pero sí de generar un consenso nacional mínimo sobre el marco de política económica más apropiado para reconstituir el tejido socio-económico dañado por los terremotos y avanzar en la ruta del desarrollo compartido. A su vez, la generación de este consenso requiere un esquema de gobernabilidad bastante más participativo que el que ARENA ha tolerado hasta la fecha.

4.5. El redescubrimiento de retos antiguos: implicaciones para el desarrollo sostenible

Los efectos de los más recientes terremotos se han hecho sentir no solamente en términos de una cifra económica, sino también en términos de una profundización de las condiciones de vulnerabilidad global de la población salvadoreña. Uno de los impactos más sensibles ha sido sobre la vulnerabilidad física, en la medida de que la problemática del déficit habitacional se ha amplificado y en la medida de que también se han multiplicado los riesgos geológicos a causa de la alteración en la conformación de taludes y laderas.

Debido a que la vulnerabilidad esta íntimamente vinculada a las formas de organización social, y consecuentemente a los modelos de desarrollo, la etapa de recuperación de pos desastre suscita importantes dudas en el sentido de si solamente se requiere reconstruir lo destruido, o si más bien se requiere redefinir el modelo de desarrollo puesto en marcha a lo largo de la década de 1990.

Para nadie es un secreto que el modelo económico actual ya ha mostrado sus limitaciones para mantener tasas elevadas de crecimiento económico y, de esa manera, estimular procesos de incremento del Producto Interno Bruto por habitante y de satisfacción de las necesidades fundamentales de la población. La muestra palmaria

de ello es la permanencia de elevados niveles de pobreza (casi el 50% de los hogares), pero sobre todo la elevada vulnerabilidad que se evidencia en los desastres que de forma recurrente son provocados por amenazas naturales, ya sean estas de carácter extremo y eventual (como los recientes terremotos) o más bien de carácter cotidiano y recurrente (como las épocas lluviosas normales de cada año).

Puede decirse que los terremotos de 2001 no han descubierto nada nuevo; únicamente han venido a recordar que la población salvadoreña continúa acumulando vulnerabilidades, sufriendo desastres que pueden prevenirse y mitigarse y, lo que es peor, evidencia que el gobierno todavía se niega a aceptar la trascendencia de incorporar la gestión del riesgo en los planes de desarrollo. Inclusive todavía puede encontrarse reticencia a la planificación del desarrollo, un elemento totalmente indispensable para superar las profundas contradicciones económicas, sociales y ambientales de El Salvador.[173]

Cada vez que un nuevo desastre impacta, las sociedades toman conciencia (al menos de forma temporal) de esta permanente realidad de los desastres y surgen nuevamente como temas de discusión aspectos como el ordenamiento territorial, la preservación ambiental, la educación en preparación para desastres y los planes de reconstrucción. Sin embargo, al poco tiempo, viene el siguiente desastre y encuentra a la sociedad en la misma, o incluso en una más profunda, situación de vulnerabilidad.

En buena medida el problema estriba en que se privilegian estrategias "tecnocráticas" de mitigación fundamentadas en visiones externas a las de las comunidades beneficiarias. La mayoría de veces estas estrategias no logran satisfacer las necesidades y las expectativas de los grupos beneficiarios y pueden reproducir condiciones de dependencia de estos grupos, al grado de que estos llegan a concebir al gobierno y a las agencias como los únicos con capacidad de implementar medidas de prevención/mitigación y, por tanto, como los únicos que tienen algo que decir sobre el diseño de planes de reconstrucción. Por lo general, la mitigación tecnocrática termina por centrarse excesivamente en la mitigación física (obras civiles) que ni siquiera crean beneficios temporales directos sobre los sectores de más alto riesgo.

---

173. Esto se evidencia en la ausencia de un plan de desarrollo integral. La base del trabajo del gobierno hasta antes del primer terremoto y desastre era su propuesta electoral de las "alianzas".

Esto lleva necesariamente a plantear la importancia de reconocer y potenciar las capacidades de los actores locales para la prevención y mitigación de desastres, así como la necesidad de dotar de otro enfoque los esfuerzos de "reconstrucción", que más que eso deberían ser esfuerzos de "desarrollo sostenible pos desastre" centrados en disminuir los factores de vulnerabilidad económica, social y ambiental. A continuación se presentan algunas sugerencias de líneas de acción (y/o investigación), que podrían implementarse para la reducción y gestión del riesgo que surgen de la realidad y experiencia salvadoreña.

4.5.1. Una agenda para el gobierno/Asamblea Legislativa

Sin lugar a dudas, la mera promulgación de leyes no garantiza la solución de problemas sociales,[174] pero al menos a nivel institucional y a nivel de prácticas del Estado sí existe un efecto más concreto. Por lo anterior, es importante proceder a una rápida aprobación de reformas a la Ley de Defensa Civil de 1976 para dar paso a la integración no solo de un comité nacional de defensa civil o un comité de emergencia, sino más bien a un sistema nacional de gestión de riesgos y desastres. A la base de esta transformación está una evolución del enfoque de protección contra desastres, para pasar de uno fundamentado en la atención de la emergencia a otro que, además de dar respuesta a la emergencia, busque transformar las condiciones que la provocan. Esto implica agregar a las tareas de atención de la emergencia (y de preparación para la misma), las necesarias acciones de prevención y mitigación de desastres,[175] vinculadas en lo esencial a la reducción o erradicación de los componentes del riesgo ya señalados.

Aunque esta aparece como una tarea relativamente sencilla, requiere de la elaboración de un análisis de riesgo detallado que permita definir para cada tipo de desastre y sobre todo para cada localidad, municipalidad (o mancomunidad de municipios) los problemas,

---

174. Véase, por ejemplo, el caso de la legislación sobre el salario mínimo y más recientemente la ley del medio ambiente, las cuales proponen salarios acordes al costo de la "reproducción material y espiritual" y prácticas de uso sostenible de los recursos naturales que en la práctica no existen.
175. Este enfoque de protección contra desastres se conoce en el ámbito latinoamericano como la "Gestión del Riesgo" y comprende la prevención, mitigación, preparación, atención de la emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción (Wilchez-Chaux, 1997).

causas y soluciones que deben guiar la definición y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo sostenible, pues a final de cuentas los desastres "son un problema no resuelto del desarrollo" y en esa medida su prevención y mitigación corta transversalmente a cualquier iniciativa de desarrollo.

En este sentido, al Gobierno Central y a la Asamblea Legislativa se le plantean ingentes tareas relacionadas con la incorporación de la gestión del riesgo en los programas de desarrollo y con la actualización del marco jurídico relacionado.

De parte del gobierno central se requieren esfuerzos tendientes a:

- Promover la discusión del "Anteproyecto de Ley de Protección Civil" presentado por el Ministerio del Interior para arribar a una propuesta que incorpore la visión de otros importantes actores sociales como lo son las comunidades en alto riesgo, los gobiernos municipales y organismos especializados en prevención y mitigación de desastres.
- Incorporar en sus planes de reconstrucción la perspectiva de la gestión del riesgo, especialmente en lo tocante al fortalecimiento de las capacidades de los actores locales de las zonas de alto riesgo. Para ello es recomendable la creación, dentro de la instancia encargada de la gestión del riesgo, una dependencia dedicada exclusivamente a la investigación y capacitación sobre el tema.
- Superar las visiones "fisicalistas" del desarrollo de pos desastre que llevan a plantear que esta consiste, fundamentalmente, en la reconstrucción de la infraestructura y de la vivienda. Siendo los desastres un problema de desarrollo debe considerarse también la mitigación de factores ambientales, económicos y sociales de la vulnerabilidad como, por ejemplo, los reseñados en el capítulo II.

De parte de la Asamblea Legislativa se requieren esfuerzos tendientes a:

- La discusión ampliada de las diferentes iniciativas de ley de protección civil presentadas a la Asamblea Legislativa[176] para proponer las necesarias enmiendas (o reformulaciones) que se requieran para arribar a una propuesta de consenso, con viabilidad legislativa y práctica.

176. En la actualidad hay dos anteproyectos de ley de protección civil e igual número de piezas de correspondencia que no han sido discutidos por la Comisión de Salud y Medio Ambiente de la Asamblea Legislativa.

- Replantear el trabajo de la Comisión de Salud y Medio Ambiente para incorporarle la gestión del riesgo y, sobre todo, para incorporar de forma transversal este enfoque en las iniciativas de ley relacionadas con la construcción (o reducción) del riesgo.

4.5.2. Una agenda para las comunidades en riesgo

Las comunidades en alto riesgo son las primeras en ser impactadas por un desastre y, lógicamente, también son las primeras en reaccionar frente a los mismos. Paradójicamente, también son las que se encuentran menos preparadas para hacer frente a situaciones de emergencia y, en la mayoría de casos, también son las que menos conocen su propia realidad caracterizada por el alto riesgo y por una situación de desastre "permanente". En este marco, algunos de los retos a los que deben hacer frente las mismas comunidades son:

- Promoción de esfuerzos organizativos tendientes a la creación (o fortalecimiento) de comités de gestión del riesgo (o del desarrollo), los cuales también deberán enfrascarse en un proceso de planificación que, basándose en los resultados de un análisis de vulnerabilidades, amenazas, capacidades y oportunidades[177], plantee las soluciones a las problemáticas que generan riesgo en la comunidad.
- Paralelamente a los procesos organizativos, son necesarios los procesos educativos, pero no solamente en términos de educación de base, sino de forma específica en gestión del riesgo, o cuando menos en el conocimiento de las amenazas y vulnerabilidades propias de cada comunidad o localidad.
- Aun y cuando los esfuerzos organizativos y educativos fueran exitosos, siempre se estaría frente al reto de impulsar acciones que rebasan, con mucho, las capacidades locales. Esto necesariamente plantea la necesidad de que las comunidades en alto riesgo fortalezcan sus capacidades y planes de incidencia para proyectar la verdadera urgencia de sus necesidades a los que toman decisiones. Existen aspectos concretos que pueden abordarse de inmediato, sin necesidad de mayores diagnósticos, como por ejemplo: la superación de la problemática de la vivienda, la elaboración y aprobación de un nuevo anteproyecto de ley de protección civil que incorpore

177. Este se conoce como análisis VACO y se utiliza como una herramienta para la planificación del desarrollo con gestión del riesgo. Un enfoque metodológico sobre el VACO, puede encontrarse en Zilbert, 1998.

la visión y propuestas de los actores comunales y la incorporación de las necesidades de las comunidades de alto riesgo dentro de los programas de reconstrucción de posterremoto.

4.5.3. Una agenda para las organizaciones no gubernamentales

Un aspecto fundamental que debe redefinirse dentro del trabajo de las ONGs es su tendencia a convertirse en vasos comunicantes entre el Estado y las comunidades en riesgo, asumiendo en muchos casos posturas paternalistas y asistencialistas que conllevan a la configuración de un "síndrome del damnificado" que luego puede volverse crónico. En estos casos es necesario un cambio de enfoque para que "las ONGs se establezcan como asesoras independientes de la población, no buscan(do) sustituir al Estado ni a las OPs (organizaciones populares). Definen su rol en términos de perfilar alternativas desde una óptica popular que permita la democratización del Estado a través del fortalecimiento de la sociedad civil."[178]

En este sentido, a las organizaciones no gubernamentales se les plantean por lo menos tres retos de gran importancia:

- Apoyar a las comunidades de alto riesgo en la formulación de planes de gestión del riesgo a través de un enfoque participativo y de procesos de investigación, capacitación, organización, asistencia técnica y planificación.
- Promover el intercambio de conocimientos y metodologías entre organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias involucradas en la prevención y mitigación de desastres.
- Promover la investigación, ejecución y validación de políticas alternativas de protección contra desastres fundamentadas en el análisis de las amenazas, vulnerabilidades, capacidades y oportunidades de las organizaciones comunitarias.

4.5.4. Una agenda para las agencias

Para el trabajo de las agencias también se vuelve clave considerar en sus planes, programas y proyectos los requerimientos para la gestión del riesgo, especialmente porque, en la mayoría de casos, asumen también una visión asistencialista que viene a postergar la

178. Maskrey, 1989:147-148.

discusión y solución del problema que plantean las profundas contradicciones sociales presentes en países afectados por desastres. Algunos plantean que este esquema de intervención pos desastre conlleva el riesgo de que "a menudo sirve para desarticular la organización autónoma y el desenvolvimiento ideológico de la población, canalizando sus esfuerzos en esquemas de autoayuda y desarrollo comunal"[179].

En este sentido, resulta vital que las agencias no concentren toda su ayuda de posdesastre en la atención material de los ya consumados. También se requiere de que las agencias apoyen esfuerzos permanentes de investigación, capacitación, asesoría comunitaria y fomento de la organización en comunidades de alto riesgo. Sin lugar a dudas, esto plantea la necesidad de contar con fondos para el apoyo de proyectos de protección contra desastres que no necesariamente están disponibles en situaciones de "normalidad" y que no tienen tanta "visibilidad" como el apoyo material que normalmente brindan las agencias en situaciones de desastre.

Otro cambio de enfoque también es necesario al nivel de la forma de hacer llegar la ayuda. Las agencias deberían trabajar con las organizaciones comunitarias y las organizaciones no gubernamentales locales, antes de ejecutar directamente los proyectos, o a través de organizaciones no gubernamentales internacionales (generalmente originarias del mismo país o continente que las agencias). La mayor parte de las veces se ignora la capacidad de las organizaciones locales, aun y cuando esta pueda superar la de actores externos, con lo cual se pierde la mayor parte del potencial de mitigación de las intervenciones.

179. Maskrey, 1989:147

Referencias bibliográficas

Acevedo, C. (1996), "The Historical Background to the Conflict", en James K. Boyce, ed., *Economic Policy for Building Peace. The Lessons of El Salvador.* Boulder-London: Lynne Rienner.

Acevedo, C. (2000), *El Salvador 1999: Estabilidad Macroeconómica y Reformas Estructurales*, San Salvador: FLACSO.

Anderson, Mary (1995) "Vulnerability to Disaster and Sustainable Development: A General Framework for Assessing Vulnerability", en Caroline Clarke y Mohan Munasinghe, eds., *Disaster Prevention for Sustainable Development: Economic and Policy Issues*, The World Bank.

Artavia, Roberto y Felipe Larraín (1998), "El Salvador en el Ranking de la Competitividad Global", San José, Costa Rica: INCAE.

Atkinson, Anthony y Joseph Stiglitz (1987), *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill.

Barón Castro, Rodolfo (1942), *La población de El Salvador. Estudio acerca de su desenvolvimiento desde la época prehispánica hasta nuestros días.* Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo. Madrid.

Barro, Robert y Xavier Sala-i-Martin (1992), "Public Finance in Models of Economic Growth", *Review of Economic Studies*, 59, 4, pp. 645-661.

Béneke de Sanfeliú, Margarita (2000), "Dinámica del ingreso de las familias rurales en El Salvador", Documento de Investigación BASIS No.1. San Salvador: FUSADES.

Bigman, David y Hippolyte Fofack (2000), "Geographical Targeting for Poverty Alleviation: An Introduction to the Special Issue", *The World Bank Economic Review*, Vol. 14, No. 1, January 2000.

Blaikie, P. y otros (1994), *At Risk, Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*, London and New York: Routledge.

Blanchard, Olivier (1990), "Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators", OECD Working Paper No. 79, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development .

Blanchard, Olivier y Stanley Fischer (1994), *Lectures on Macroeconomics*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Blejer, Mario y Adrienne Cheasty (1991), "The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues", *Journal of Economic Literature* Vol. XXIX (December 1991).

Blejer, Mario y Adrienne Cheasty, eds. (1993), *How to Measure the Public Deficit: Analytical and Methodological Issues,* Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Blinder, Allan y Robert Solow (1973), "Does Fiscal Policy Matter?", *Journal of Public Finance,* Vol. 2.

Bommer, Julián (1996), *Terremotos, urbanización y riesgo sísmico en San Salvador,* en boletín PRISMA, No. 18, julio-agosto.

Bravo, Jorge y Andras Uthoff (1999), "Transitional fiscal costs and demographic factors in shifting from unfunded to funded pension in Latin America", Serie Financiamiento del Desarrollo 88, Santiago de Chile: CEPAL, October 1999.

Briones, Carlos y Katharine Andrade-Eekhoff (2000), "Participación en los mercados laborales de los residentes en las áreas rurales. Limitaciones y desafíos", Documento de Investigación BASIS No. 2. San Salvador: FLACSO.

Browning, David (1982), *El Salvador, la tierra y el hombre,* 2ª. Ed., Ministerio de Educación, Dirección de Publicaciones, San Salvador.

Buiter, Willem (1983), "Measurement of the Public Sector and Its Implications for Policy Evaluation and Design", *IMF Staff Papers,* Vol. 30 (June 1983).

Buiter, Willem (1997), "Aspects of Fiscal Performance in Some Transition Economies Under Fund-Supported Programs", IMF Working Paper 97/31.

Burki, S., G. Perry y S. Calvo, eds. (1998), *Trade: Towards Open Regionalism,* Proceedings from the World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1997. Washington, D.C.: The World Bank.

Caballeros, Rómulo y Ricardo Zapata (1995), "The Impacts of Natural Disasters on Developing Economies: Implications for the International Development and Disaster Community", en Caroline Clarke y Mohan Munasinghe, eds., *Disaster Prevention for Sustainable Development: Economic and Policy Issues,* The World Bank, pp. 11-35.

Calvo, Guillermo y Carmen Reinhart (2000), "Fear of Floating", NBER Working Paper 7993.

Campos, N. y L. Castillo (1991), *Los desastres en El Salvador. Una visión histórico social. Desastres por actividad sísmica y vulcanológica.* CEPRODE. San Salvador.

Centro de Protección para Desastres (CEPRODE) 1997a. Boletín Actualidades sobre Desastres, número 19, año 4, agosto de 1997. San Salvador.

Centro de Protección para Desastres (CEPRODE) 1997b. Boletín Actualidades sobre Desastres, número 20, año 4, diciembre de 1997. San Salvador.

Centro de Protección para Desastres (CEPRODE) 1998a. Boletín Actualidades sobre Desastres, número 21, año 5, abril de 1998. San Salvador.

Centro de Protección para Desastres (CEPRODE)1998b. Manejo del agua en 18 municipios de El Salvador. CEPRODE/USAID. San Salvador.

Centro Universitario de Documentación e Información (CUDI) 1992. "Crisis cafetalera y reorientación económica", *Proceso* No. 527, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

CEPAL (2001a), "El terremoto del 13 de enero de 2001 en El Salvador. Impacto socioeconómico y ambiental". Sede Subregional de CEPAL en México.

CEPAL (2001b), "El Salvador: Evaluación del terremoto del martes 13 de febrero de 2001". Sede Subregional de CEPAL en México.

Chalk, Nigel y Richard Hemming (2000), "Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice", IMF Working Paper 00/81.

Chisari, O., A. Estache y C. Romero (1999), "Winners and Losers from the Privatization and Regulation of Utilities: Lessons from a General Equilibrium Model of Argentina", *The World Bank Economic Review*, Vol. 13, No. 2, May 1999.

Clarke, Caroline y Mohan Munasinghe (1995), "Economic Aspects of Disasters and Sustainable Development: An Introduction", en *Disaster Prevention for Sustainable Development: Economic and Policy Issues*, The World Bank.

Claude, Marcel (1997), *Cuentas pendientes. Estado y evolución de las cuentas del medio ambiente en América Latina.* Fundación Futuro Latinoamericano. Quito.

Coleman, Rozlyn (1997), "Confronting Budget Deficits", *Economic Issues* No. 3, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Comisión Nacional de Desarrollo (1999), *Acciones iniciales del Plan de Nación.* San Salvador, 21 de octubre de 1999.

Conning, Jonathan, Pedro Olinto y Alvaro Trigueros (2000), "Land and labor adjustment strategies during an economic downturn in rural El Salvador", Mimeo, May 2000.

Cuddington, John (1997), "Analyzing the Sustainability of Fiscal Deficits in Developing Countries", World Bank Policy Research Working Paper 1784.

Daniel, James A. (1997), "Fiscal Aspects of Bank Restructuring", IMF Working Paper 97/52.

Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC). *Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples.* Varios años. San Salvador.

Easterly, William (1999), "When is fiscal adjustment an illusion?", World Bank Policy Research Working Paper 2109.

Easterly, William y Sergio Rebelo (1993), "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation", NBER Working Paper 4499.

Eastery, William; Rodríguez, Carlos A. y Schmidt-Hebbel, Klaus (1994), *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*, Washington, D.C.: The World Bank.

Eichengreen, Barry (2000), "When to dollarize?", Mimeo. University of California, Berkeley, February 2000.

Eichengreen, Barry y Ricardo Hausmann (1999), "Exchange Rates and Financial Fragility", NBER Working Paper 7418.

Eisner, Robert (1984), "Which Budget Deficit? Some Issues of Measurement and Their Implications", *The American Economic Review* 74: 138-143.

Elmendorf, Douglas y Gregory Mankiw (1998), "Government Debt", Working Paper 1998/09. Washington, D.C.: Federal Reserve Board.

Fischer, Stanley (1982), "Seigniorage and the Case for a National Money", *Journal of Political Economy*, 90, pp. 295-313.

Fischer, Stanley (1992), "Seigniorage and Official Dollarization", en N. Liviatan (ed.), *Proceedings of a Conference on Currency Substitution and Currency Boards*, Washington, D.C.: The World Bank.

Fischer, Stanley (2001), "Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?", Mimeo. International Monetary Fund.

Forteza, Alvaro y Martín Rama (2000), "Labor Market Rigidity and the Success of Economic Reforms across More than 100 Countries", World Bank Working Paper No. 2521.

Frankel, Jeffrey (1999), "No Single Currency Regime is Right for All Countries or At All Times", *Essays in International Finance* No. 215, Princeton University.

Gavin, Michael y Roberto Perotti (1997), "Fiscal Policy in Latin America", NBER Macroeconomics Annual, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Gavin, Michael; Hausmann, Ricardo; Perotti, Roberto; Talvi, Ernesto (1996), "Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean:

Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness", IADB Working Paper 326.

Giorgianni, Lorenzo (1997), "Foreign Exchange Risk Premium: Does Fiscal Policy Matter? Evidence fromm Italian Data", IMF Working Paper 97/39.

Grisanti, Alejandro; Stein, Ernesto y Ernesto Talvi (1998), "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience", IADB Working Paper 367.

Habermas, Jurgen (2001), "El valle de lágrimas de la globalización", *Claves de Razón Práctica* No. 109, Enero/Febrero de 2001, Madrid, pp. 4-10.

Heller, Peter S. (1997), "Fiscal Policy Management in an Open Capital Regime", IMF Working Paper 97/20.

IMF-World Bank (2001), *IMF and World Bank Staff Assessment of the Macroeconomic Effects of the Earthquakes.* Mimeo.

INCAE-HIID (1998), *Estrategia para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica después del Huracán Mitch,* INCAE y Harvard Institute for International Development, diciembre de 1998.

Kletzer, Kenneth (1997), "Volatility, External Debt, and Fiscal Risk: Simulations of the Impact of Shocks on Fiscal Adjustment for Thirteen Latin American Countries", IADB Working Paper 358.

Kohler, Horst (2001a), "New Challenges for Exchange Rate Policy", Reflexiones del director del FMI ante la reunión de Ministros de Finanzas de Asia y Europa, realizada en Kobe, el 13 de enero de 2001.

Kohler, Horst (2001b), "Reforming the International Financial System", The Berne Union 2001 Yearbook, Febrero 2001.

Kreimer, Alcira y Mohan Munasinghe, eds. (1990), *Managing Natural Disasters and the Environment,* Washington, D.C.: The World Bank.

Krugman, Paul (2001), "The Price of Power", *The New York Times,* 25 de marzo de 2001.

Krugman, Paul y Maurice Obstfeld (1994), *International Economics: Theory and Policy,* New York: Harper Collins.

Lardé de Palomo, Anabella y Aída Arguello de Morera (2000), "Integración a los mercados de los hogares rurales y generación de ingresos", Documento de Investigación BASIS No. 3. San Salvador: FUSADES.

Lardé y Larín, Jorge (1978). *El Salvador. Terremotos, incendios e inundaciones.* Academia Salvadoreña de Historia. San Salvador.

Larsen, Flemming (2001), "Globalization and the Poor Countries: Viewpoint of the IMF", *Le Figaro,* 1 de enero de 2001.

Lucas, Robert E. (1972), "Expectations and the Neutrality of Money", *Journal of Economic Theory* 4, pp. 103-124.

Lucas, Robert E. (1976), "Econometric Policy Evaluation: A Critique", en K. Brunner y A. Meltzer (eds.), *The Phillips Curve and Labor Markets*, pp. 9-46, Amsterdam: North Holland.

Marañón, B. (1997), "La agroexportación no tradicional de México y Perú", *Comercio Exterior*, Vol. 47, No. 12, pp. 997-1006.

Martínez, Maximiliano (1978), *Cronología sísmica y eruptiva de la República de El Salvador a partir de 1520*. Centro de Investigaciones Geotécnicas. San Salvador.

Mas-Colell, Andreu, Michael Whinston y Jerry Green (1995), *Microeconomic Theory*, Oxford University Press.

Maskrey, Andrew (1989), *El manejo popular de los desastres naturales*. Estudios de Vulnerabilidad y Mitigación. ITDG. Lima.

Masson, Paul y Michael Mussa (1995), "Long-Term Tendencies in Budget Deficits and Debt", IMF Working Paper 95/128.

Mussa, M., P. Masson, A. Swoboda, E. Jadresic, P. Mauro y A. Berg (2000), *Exchange-Rate Regimes in an Increasingly Integrated World Economy*, IMF Occasional Paper No. 193.

Orellana Merlos, Carlos (2000), "Ampliación de los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe", Boletín No. 178, San Salvador: FUSADES.

Organización Mundial de la Salud (1989), *El personal local de salud y la comunidad frente a los desastres naturales*. Ginebra.

Panayotou, T., R. Faris y C. Restrepo (1997), *El Desafío Salvadoreño: De la Paz al Desarrollo Sostenible*, Harvard Institute for International Development y FUSADES, San Salvador.

Polackova, Hana (1998a), "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability", World Bank Policy Research Working Paper 1989.

Polackova, Hana (1998b). "Contingent liabilities, a threat to fiscal stability", Poverty Reduction and Economic Management Network No. 9, Washington, D.C.: The World Bank, November 1998.

Pritchett, Lant (1997), "Divergence, Big Time", *Journal of Economic Perspectives* 11(Summer):3-17.

Quezada, José Rutilio (1989), "Base ecológica de la violencia en El Salvador: una propuesta de restauración ambiental", en *Presencia*, año I, número 4, pp. 106-123. CENITEC. San Salvador.

Rebelo, Sergio (1991), "Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth", *Journal of Political Economy*, 99, 3, pp. 500-521.

Romano, Luis (1996a), *Represas y desastres en El Salvador*. CEPRODE. San Salvador.

Romano, Luis (1996b), *El Salvador: historización de los desastres naturales y de la degradación ambiental.* CEPRODE. San Salvador.

Romano, Luis (1997), *Efectos económicos y sociales de la sequía en El Salvador.* CEPRODE. San Salvador.

Romano, Luis (1999), *La protección civil en El Salvador. Propuestas de redefinición.* CEPRODE. San Salvador.

Rosen, Harvey (1992), *Public Finance*, Boston, Massachusetts: Irwin.

Sargent, Thomas y Neil Wallace (1981), "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic", *Quarterly Review*, No. 1, Federal Reserve Bank of Minneapolis.

Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente (SEMA). 1992. Agenda Ambiental y Plan de Acción. Conferencia Medio Ambiente y Desarrollo. U.N.C.D. Brasil 92. Gobierno de El Salvador/Consejo Nacional del Medio Ambiente.

Sen, Amartya (1981), *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation.* Oxford: Clarendon Press.

Streeten, Paul (1999), "Components of a Future Development Strategy. The Importance of Human Development", *Finance and Development*, Vol. 36, No. 4, December 1999, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Sugisaki, Shigemitsu (2000), "Ensuring a Sustained Asian Recovery", *Asiaweek*, 15 de diciembre de 2000.

Summers, Lawrence (2000), "International Financial Crises: Causes, Prevention, and Cures", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 90 (2): 1-16.

Swoboda, Alexander (2000), "IMF: No 'Zeal for the Extremes'", Carta enviada al editor de *The Economist*, pero no publicada, 22 de Noviembre de 2000.

Talvi, Ernesto y Carlos Végh, (2000) *¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad.* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ter-Minassian, Teresa y Gerd Schwartz (1997), "The Role of Fiscal Policy in Sustainable Stabilization: Evidence from Latin America", IMF Working Paper 97/94.

Thomas, V., A. Dhareshwar, R. López, Y. Wang, N. Kishor, M. Dailimi, y D. Kaufmann (2000), *The Quality of Growth*, World Bank y Oxford University Press.

Tirole, Jean (1988), *The Theory of Industrial Organization*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Tornell, Aaron y Andrés Velasco (1994), "Fiscal Policy and the Choice of Exchange Rate Regime", IADB Working Paper 303.

Varian, Hal (1994), *Microeconomic Analysis*, Norton;
Williamson. John (2000), *Exchange Rate Regimes for Emerging Markets: Reviving the Intermediate Option*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
Wilchez-Chaux, Gustavo (1998), *Auge, Caída y Levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador o Yo voy a correr el riesgo*. Guía de LA RED para la gestión local del riesgo. ITDG/LA RED. Quito.
Winchester, P. (1992), *Power, Choice and Vulnerability. A Case Study in Disaster Management in South India*. London: James and James Science Publishers.
World Bank (1998), *El Salvador: Rural Development Report*. Washington, D.C.: The World Bank.
World Bank (2001), *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*.
Young, Alwyn (1993), "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience", Draft, Sloan School of Management, MIT.
Zilbert, L. et al. (1998), *Guía de La Red para la gestión local del riesgo*. Módulos para la capacitación. ITDG/LA RED. Quito.

Este libro se terminó de imprimir
en los Talleres Gráficos UCA,