

3. Modelo de industrialización por sustitución de importaciones

La industrialización en América Latina, de acuerdo a varios investigadores, se puede diferenciar en dos etapas: una de expansión y auge exportador, y la otra de crisis externa e industrialización sustitutiva. Para el caso de El Salvador el proceso podría considerarse artificial en la medida que: "1) se montó sobre una base industrial eminentemente artesanal, sin contar con el desarrollo de condiciones materiales previas, y 2) se fundamentó en general en el uso de tecnología y bienes de consumo productivo importados"²⁷.

El incipiente proceso de industrialización estuvo financiado en gran medida por la acumulación que se dio con la producción y exportación de café y algodón, siendo este el punto de partida que permitió iniciar el citado proceso, respondiendo básicamente al deterioro por el que los modelos agroexportadores estaban pasando; esto fue una condición generalizada a nivel centroamericano.

El desarrollo de este modelo respondió básicamente a la búsqueda del crecimiento económico, tal como lo señala Molina, "comenzó a montarse el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, orientado, supuestamente, más "hacia adentro", en el marco del Mercado Común Centroamericano". Aunado a esto la situación para el país a finales de los cincuenta y principios de los sesenta estaba en crisis, entre 1958-1960 la tasa promedio de crecimiento disminuyó en 1.5%, la balanza comercial cerró con déficit, las reservas netas disminuyeron en 65% entre 1955 y 1960, mientras que el peso relativo de las exportaciones tradicionales (café y algodón) en el total de exportaciones declinó pasando del 94.1% a 79.1% para los mismos años.

²⁷ López, 1983:74.

RECUADRO 2

Reformas implementadas durante la introducción del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones

He aquí un resumen de las principales reformas impulsadas por el Estado:

A) Legislación Económica Nacional: Ley de Fomento Industrial (18/01/61); Reformas sustituciones y adiciones a la Ley del Impuesto s/la Renta (18/9/61); Ley de fomento avícola (24/11/61); Ley de avenamiento y riego (11/12/61); Ley del fomento agropecuario (27/11/61); Ley Monetaria de El Salvador (11/12/61); Ley Control de Transferencias Internacionales(20/4/61).

B) Legislación Económica Centroamericana: Tratado General de Integración Económica (17/2/61); Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (17/2/61); Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE, (17/2/61).

C) Legislación Económica-Social: Descanso dominical remunerado para los trabajadores del campo (27/2/61); Estatuto protector de trabajadores del campo (26/6/61); Ley transitoria s/compensación de alimentación para trabajadores del campo (18/9/61); Disposición transitoria para las leyes que regulan las labores de los trabajadores del campo (23/10/61); Ley Transitoria de Fijación de Salarios Mínimos Empleados de Comercio (1/6/61); Ley de Bienestar Rural (11/12/61); Ley de Servicio Civil (24/11/61).

D) Legislación Económica - Institucional: Ley Reorganización Banca Central (20/4/61); Modificación a la ley de Creación de la Compañía Salvadoreña de Café (27/6/61); Ley de Creación del INSAFI (22/12/61); Ley Orgánica del banco Central, BCR, (15/12/61); Ley de Creación de Consejo Nacional de Planificación, CONAPLAN, (24/4/61).

Fuente: Molina, 1993:56-57.

Para efectos de análisis de la incidencia de este modelo sobre las condiciones de riesgo y vulnerabilidad, a continuación se señalan algunos rasgos del proceso de industrialización, que se consideran importantes, porque explican en alguna medida la evolución de los desastres en El Salvador.

1. Cambios en la estructura productiva territorial esto significa "Un desplazamiento progresivo de las áreas de cultivo de subsistencia y de ganadería y, al mismo tiempo, un incremento de las áreas de cultivo permanente, proceso que está ligado al patrón agroexportador y al proceso de concentración de la tierra".²⁸
2. Los procesos de concentración de tierra (que se iniciaron el siglo pasado), se acentuaron profundamente, modificando sustancialmente la relación campo ciudad, siendo esta una de las respuestas a los fuertes procesos de migración a la ciudad y de los mismos procesos de urbanización. De tal suerte que, "si anteriormente la fuerza de trabajo campesina podía flotar en actividades de subsistencia o emigrar en pequeña escala a las ciudades, a partir de estos años, y debido a la dinámica que cobró la acumulación capitalista en las ciudades a través del proceso integracionista, los centros urbanos empezaron a crecer aceleradamente"²⁹.
3. El fenómeno de concentración de capital, se consolidó y la acumulación capitalista tomó otra fase dentro de la actividad económica, tal como señala López, el desarrollo de los años sesenta produjo cierta diferenciación económica y social en el seno de la oligarquía salvadoreña. De tal suerte que se logran distinguir sobre la base de los distintos intereses económicos, la clase terrateniente, la clase con capital financiero - comercial, con capital inmobiliario y capital industrial.
4. La localización de las industrias se fue dispersando hacia la capital (San Salvador), y otras ciudades importantes.
5. Expansión de la población urbana y disminución de la población rural, esto se evidencia en la estructuración de la Población Económicamente Activa (PEA) de 1971 para el sector agrícola correspondía al 54.2% y para 1979 disminuyó a 43.6%, y para los sectores de industria, comercio y otros la PEA en 1971 fue de 41% y para 1979 de 55.9%.

²⁸ López, 1983; 97-98.

²⁹ López, 1983, 99

6. Crecimiento de los sectores populares, aparición de actividades informales (actividades de poco valor productivo, como pequeños negocios, ventas en la calle, talleres, trabajo domiciliario, que permitían a los sectores populares una manera de subsistencia). Esto propició el surgimiento de zonas marginales, colonias ilegales, tugurios, ubicados en zonas de alto riesgo, a orillas de ríos y barrancas, en casas de materiales inseguros, como cartón, lamina y madera, lo que los vuelve altamente vulnerables a las amenazas de inundaciones o de deslizamientos. En el área rural se da un fenómeno similar, ya que mucha gente esta ubicada en orillas de ríos, y campesinos que cultivan en laderas, lo que incrementa la erosión de la tierra, y vuelve más vulnerable el medio ambiente.

7. Aumento de los niveles de pobreza, de acuerdo a datos de López, 1983, para 1975 de la población urbana nacional el 40.4% correspondía al área metropolitana de San Salvador, y de esa el 62.3% en extrema pobreza; consecuentemente viviendo en condiciones de alto riesgo³⁰.

Cuadro 4

Familias según nivel de ingresos por tipo de asentamiento en el AMSS, 1976. (Porcentajes y números absolutos)

Tipo de Asentamiento/ Ingreso	150	200	250	300	250	400	Total de familias
Tugurios y campamentos	65	23	12				12,380
Mesones y casas viejas	12	24	30	26	8		39,360
Colonias ilegales		6	20	55	15	4	23,360

Fuente: MPCDES, Programa para el mejoramiento integrado de las áreas críticas metropolitanas, parte general. San Salvador, 1978.

³⁰ López, 1983:70.

8. Altos niveles de desempleo abierto, se estima que para 1971, la tasa de desocupación abierta en el ámbito nacional era de 10.2, que representa el doble de la de 1961 ³¹.

A continuación se presenta el cuadro 6 Que muestra el comportamiento del desempleo abierto solo para el sector manufacturero, demostrándose claramente la tendencia de incremento del nivel de desempleo.

Cuadro 5
Desempleo Abierto en el sector Manufacturero
(en miles)

	PEA del sector (a)	Ocupados (b)	Desempleo estimado (%) (a-b) / (a)
1969	111.8	104.1	6.9
1979	220.8	157.0	28.9

Fuente: CEPAL³².

9. Terciarización de la economía.

El proceso de industrialización acentuó la terciarización de la economía, es decir crecimiento de los sectores comercio, servicios y construcción, generando desplazamiento de población a las ciudades más importantes en busca de oportunidades de empleo, para el caso de San Salvador fue acompañado por la proliferación de zonas marginales y comunidades ilegales.

10. La inserción abierta de la mujer al mercado laboral (especialmente al trabajo fabril), con salarios muy por debajo de los devengados por los hombres.

11. Como parte de todo el proceso de industrialización se realizaron, por parte del gobierno, algunas obras de infraestructura, tal como la construcción de carreteras y puentes y principalmente la construcción de represas hidroeléctricas. Al res-

³¹ López, 1983:65.

³² Tomado de López

pecto Romano³³ señala que la construcción de represas hidroeléctricas, implicó inundaciones de tierras productivas, pérdida de recursos naturales e infraestructura y desplazamientos forzosos de población campesina.

Sobre este modelo económico se ha llegado a afirmar que:

“Los modelos de crecimiento económico basados en la sustitución de importaciones llevaron a una desacumulación a principio de los setenta. La carencia de capitales de inversión se reflejó en la precariedad de la infraestructura y servicios urbanos, en medio de una acelerada y violenta urbanización. El resultado ha sido el aumento de los riesgos en nuestras ciudades”³⁴.

3.1 La industrialización y la evolución de los desastres

La implementación del proceso de industrialización como modelo alternativo de desarrollo, tuvo serias implicaciones en la

evolución de los desastres, a continuación se describen algunas de estas.

a) Rápido crecimiento de la población y planificación inadecuada.

El proceso de industrialización trajo consigo migraciones internas de población, ante la búsqueda de oportunidad de empleo, esta población en gran medida fue recibida por San Salvador. La capital no estaba preparada para hacer frente al rápido crecimiento de la población y los grupos más pobres debieron instalarse ilegalmente en zonas de alto riesgo (las zonas menos peligrosas ya estaban ocupadas y por el precio de la tierra). Esto generó carencia de los servicios más básicos ubicando al grupo más vulnerable por su condición económica en zonas peligrosas por su ubicación física. Aunado a esto está el problema de prevención, ya que no hubo por parte del gobierno ninguna acción que contribuyera a mejorar

³³ Romano, 1996:3.

³⁴ Mansilla Elizabeth. “Desastres y Desarrollo en México” en Revista Desastres y Sociedad. Santa Fe de Bogotá. Julio - diciembre 1993./ N° 1/ Año 1.

las condiciones de vida de estas comunidades. De hecho es a partir de estas décadas que las zonas con presencia de comunidades ilegales donde periódicamente empiezan a ocurrir problemas de inundaciones.

b) Asentamientos ilegales.

El incremento de los niveles de pobreza posibilitó el surgimiento de un nuevo grupo marginal urbano en San Salvador que fueron ocupando los únicos espacios disponibles, asentamientos ilegales, la vulnerabilidad de esta población frente a los desastres naturales es muy alta, ya que al vivir en barrancos son propensos a ser arrasados por desprendimientos de tierra tras una lluvia fuerte o un terremoto, o sus casas están a la orilla de ríos propensas a inundaciones.

c) Densidad de población.

Como ya se dijo el proceso de industrialización trajo consigo una mayor concentración de población en San Salvador y esto conllevó un incremento de la densidad poblacional³⁵, es lógico suponer que un desastre natural causará mayor impacto sobre la población si ésta se encuentra concentrada en una zona limitada, en lugar de estar dispersa. Esto se evidenció en los terremotos del 75 y del 86.

d) Desequilibrio ecológico.

La ubicación de fábricas, en muchos casos en zonas cercanas a zonas habitacionales o al contrario, es decir asentamientos humanos que se ubican cerca de la industria en búsqueda de oportunidades de ingresos, alterando el equilibrio ecológico. La falta de alcantarillados apropiados, la usurpación ilegal de las vías fluviales, y una insuficiente planificación volvieron más vulnerables algunas ciudades de El Salvador, especialmente a San Salvador. Además, la deforestación ha causado erosión de las laderas, haciendo que los habitantes (que son la población más pobre) sean vulnerables a los desprendimientos provocados por las lluvias torrenciales. El crecimiento de la población y de la industria llevó al abuso de la utilización de las aguas

³⁵ Por densidad poblacional entendemos el número de habitantes por unidad de superficie, kilómetros cuadrados.

freáticas, que trajeron como resultado mayor propensión a las inundaciones y menor resistencia a los terremotos. Otro hecho importante es que un gran porcentaje de la ciudad fue recubierto con cemento, lo que provoca un cambio en la capacidad del suelo de absorber agua incrementando los riesgos ya mencionados.

4. La década de los ochentas

Posterior a este proceso de industrialización, se vivió en El Salvador un ambiente de convulsiones políticas y sociales, que propiciaron cambios drásticos en la conducción del mismo.

En 1979 derrocaron al General Carlos Humberto Romero y el poder fue tomado por una Junta Revolucionaria, precedida por el Ing. Napoleón Duarte.

A continuación se citan algunas reformas implementadas en este período, por la importancia que tuvieron para el desarrollo.

a) Se llevo a cabo el proceso de reestructuración de la tenencia de la tierra a través de la implementación de la Reforma Agraria, esta fue oficializada con el decreto 207.

El desequilibrio social provocado por la falta de medios de subsistencia en la zona rural y los altos niveles de pobreza en el área urbana provocaron en El Salvador un ambiente de crisis política (surgimiento de la fuerza política y armada de oposición), como medida para apaciguar la efervescencia se implemento el proceso de Reforma Agraria, cuya finalidad era democratizar la estructura de tenencia de tierras. A pesar de que logro que algunos campesinos y campesinas tuvieran acceso al recurso tierra, no logró en términos económicos modificar la estructura productiva del país. Un sector del área rural logra acceder al uso de la tierra, pero no se le dotó de las herramientas tecnológicas para lograr el despegue económico.

- a) Se nacionalizaron la banca y el comercio exterior.
- b) Se estableció un sistema de control de precios, a través de la reactivación del IRA.

A pesar de estas reformas no se pudo generar un modelo alternativo al modelo anterior ya agotado.

Los años posteriores, fueron muy duros para la población, debido a la guerra³⁶ que se estaba viviendo en el país, la cual provoca desgaste para la economía, retrasando el desarrollo y dando lugar a un nuevo proceso de migración, ubicando a la población desplazada en zonas altamente frágiles y acentuando la vulnerabilidad de estas poblaciones migrantes. Esto dio origen al surgimiento de un gran número de asentamientos ilegales.

Finalmente cabe señalar que “las reformas trajeron inestabilidad y confrontación entre gobierno militar y empresarios, pues las reformas se habían realizado contra su voluntad, motivo por el cual éstos se opusieron a los esfuerzos en materia de política o estrategia económica de los sucesivos gobiernos desde finales de 1979 hasta mediados de 1989, fecha en que la conducción gubernamental fue asumida por un genuino representante de la oligarquía empresarial”³⁷.

³⁶ “La guerra propiamente tal, que estalló plenamente a partir de enero de 1981, destruyó el viejo modelo agroexportador basado en el cultivo del café, bloqueó las posibilidades de reactivar la producción industrial y frustró el objetivo político de las reformas.” Molina, 1995; 65.

³⁷ Molina, 1995; 66.

5. Reasentamientos en tiempos de paz

Con la firma de los acuerdos de paz se dio el compromiso de reubicar a la población que antes estuvo en el combate o que fue desplazada por el conflicto, esta tarea fue asumida por la Secretaria de Reconstrucción Nacional (SRN), que ubicó a un gran número de mujeres, hombres y niños en la zona del bajo Lempa, este proceso "ignoró el elevado riesgo de inundaciones presente en la zona, lo cual conjuntamente con la sequía se han convertido en uno de los principales obstáculos para la producción agropecuaria de la zona"³⁸. La ubicación de población en una zona que tiene antecedentes de riesgo deriva en una mayor exposición a desastres y pérdidas, tanto materiales como humanas.

"Las comunidades ubicadas en el bajo Lempa sufren de todas las vulnerabilidades inherentes a la economía campesina, y que en lo fundamental se derivan del cultivo de granos básicos en condiciones de bajos rendimientos, bajos precios y escasa generación de empleo e ingresos"³⁹.

³⁸ Romano, 1996;55.

³⁹ Romano, 1996.59

6. La base para el neoliberalismo

a) Programa de Ajuste Estructural

El programa de ajuste estructural como fue concebido por el consenso de Washington se implementó en 1989 con la llegada al gobierno del partido ARENA y con la conformación de un equipo de ministros convencidos de la necesidad de eliminar las distorsiones imperantes en ese entonces y que dificultaban el funcionamiento eficiente de los mercados y exponía al inversionista a una suerte de riesgos e imprevistos asociados con la discrecionalidad con que se manejaba la política económica. La idea básica de entonces era establecer reglas claras, transparentes y permanentes en el tiempo, que garantizaran al inversionista seguridad jurídica y previsibilidad sobre cual sería el escenario permanente en que se desarrollarían sus inversiones.

Un programa de ajuste estructural tiene como propósitos básicos restablecer el funcionamiento de las leyes de la oferta y la demanda como mecanismos privilegiados para la asignación eficiente de los recursos.

El contenido básico de un programa de ajuste estructural recoge algunas experiencias de reformas de políticas económicas implementadas en distintas partes del mundo para desregular la economía, así como algunas propuestas de política sugeridas por reconocidos economistas que plantearon medidas para mejorar la asignación de los recursos en economías distorsionadas.

Se asume que la viabilidad de economías abiertas pasa por desarrollar un sector exportador fuerte; sin embargo, este desarrollo debe ser el producto de ventajas genuinas que garanticen una asignación eficiente de los recursos y que no sea el resultado de medidas proteccionistas que desvían recursos de otras actividades para subsidiar el desarrollo de una industria exportadora incapaz de competir en el mercado internacional sin este tipo de incentivos.

Las medidas que contemplaba el programa de ajuste estructural eran de estabilización, reducir y eliminar los llamados desequilibrios macroeconómicos: déficit fiscal y comercial, control de la inflación, y un mayor énfasis en la reforma institucional (gubernamental)⁴⁰.

Uno de los principales problemas que generó la aplicación del programa de ajuste estructural fue la reorientación del papel del estado en la situación social del país, ya que en la búsqueda de resolver desequilibrios macroeconómicos se hicieron ajustes a los presupuesto de algunos ministerios como el de Salud, Educación, Planificación, deteriorando los problemas de pobreza, falta de vivienda, salud, educación, que derivan en la imposibilidad de la población de alcanzar niveles de desarrollo adecuados y por lo tanto son altamente vulnerables frente a la ocurrencia de desastres.

b) Modelo neoliberal

RECUADRO 3

PRINCIPALES COMPONENTES DEL MODELO NEOLIBERAL

a) La no intervención del Estado en la economía, ni como propietario de empresas, ni como productor compitiendo con la empresa privada, ni como vendedor de bienes, tanto en el país como en el exterior, ni como fijador de precios.

b) En correspondencia con lo anterior, había que privatizar las empresas estatales, es decir, vender a los empresarios privados las empresas e instituciones en mano del gobierno.

c) Hacer del mercado el único mecanismo encargado de la asignación de recursos y fijación de precios y tarifas de bienes y servicios (salarios, precios de bienes, tipo de cambio, tasas de interés, etcétera), sin ninguna intervención estatal al respecto.

d) Total apertura de la economía al exterior (exportaciones e importaciones). Es decir, eliminación de todo tipo de restricciones arancelarias y no arancelarias a la importaciones, lo mismo que la eliminación de todas las restricciones tributarias y de otro tipo a las exportaciones.

Fuente: Molina, 1995:68-69.

³⁸ Molina, 1995:69.

La aplicación del ajuste estructural creó las bases para la implementación del modelo neoliberal, que a continuación se describe en detalle en el recuadro 3.

Es importante señalar que en el Gobierno del Presidente Cristiani no hubo una correspondencia entre los objetivos de política social con el proceso de reformas económicas que se impulsó desde la política económica. "Las medidas de corte neoliberal han agravado la situación de pobreza de las mayorías populares de El Salvador; entre estas medidas se pueden mencionar: la privatización, la apertura comercial y la modernización del aparato estatal"⁴¹

La adopción del modelo neoliberal basado en una serie de reformas comprendidas en el programa de ajuste estructural y que este programa de ajuste en alguna medida logró solventar las distorsiones económicas que dieron origen a su implementación, pero el modelo neoliberal tiene un grave defecto responsabilizar a las fuerzas del mercado la resolución de los desequilibrios sociales, al quitarle al Estado el acceso a proveer servicios básicos, privatizándolos, esto dio paso a un recrudecimiento de los niveles de pobreza, trastocando la situación de la población más vulnerable, la más pobre, ya que se considera que el poder adquisitivo de los salarios mínimos, tanto agropecuarios así como del comercio, industria y servicios ha ido disminuyendo en relación al poder adquisitivo que tenían en los setenta. Además la pobreza rural no tuvo mejoras significativas. La existencia de una brecha fiscal negativa (gastos del Gobierno mayores que ingresos) deja muy pocas posibilidades de reforzar el presupuesto en el gasto social, que es la inversión gubernamental que podría posibilitar mejoras en los niveles de vulnerabilidad.

⁴¹ Aquiles, Montoya. "Organizaciones económicas populares: una estrategia contra la pobreza" en Neoliberalismo versus economía social de mercado los desafíos de El Salvador ante la globalización. Roggenbuck, Stefan (ed.) San Salvador, 1996.

6.1 El modelo neoliberal y la evolución de los desastres

El Salvador tradicionalmente ha sido un país eminentemente agrícola, de hecho su economía se ha fundamentado durante mucho tiempo en modelos agroexportadores, pero en la última década con la implementación del modelo neoliberal este

sector ha venido perdiendo importancia, y el apoyo que el gobierno le ha dado no ha sido suficiente para superar la crisis, es más las políticas gubernamentales implementadas lo han desfavorecido. Como es lógico esta situación, ha repercutido en la economía nacional, generando desempleo, mayor deterioro del ecosistema, pérdida de tecnología agropecuaria y frente a la indefinición de políticas gubernamentales claras incertidumbre sobre el rumbo de la actividad agropecuaria.

La atención del modelo neoliberal está puesta principalmente en el desarrollo de industrias como la maquilera y en el sistema financiero, lo que trae como consecuencia directa recrudecimiento de los índices de pobreza, esto como resultado de implementación de medidas económicas inadecuadas. De hecho se puede considerar que el modelo tiene un sesgo antiagrícola.

En El Salvador el financiamiento ha dado mayor énfasis al sector especulativo y consumista sesgando la producción, industrial pero mayormente la agrícola. El mal manejo crediticio por la falta de políticas adecuadas dirigidas a las necesidades del agro han aumentado la crisis de este sector y poco a poco ha ido perdiendo importancia en la composición del PIB. De hecho frente a problemas de desastres como la sequía el gobierno no cuenta con programas de apoyo a los agricultores para paliar la ya deteriorada situación de estos.

Una de las situaciones más preocupantes y que más inciden en la ocurrencia de desastres son las condiciones de pobreza, este es uno de los factores que más influyen para superar la vulnerabilidad.

Cuadro 7
Niveles de Pobreza en El Salvador
Período 91 -97

Años	Total Urbano			Total Rural		
	Extrema	Relativa	No pobre	Extrema	Relativa	No pobre
91/92	23.3	30.5	46.2	33.6	32.5	33.9
92/93	20.8	29.6	49.6	33.8	31.5	34.8
1994	16.3	27.5	56.2	34.8	29.8	35.4
1995	12.6	27.7	59.7	26.4	31.8	41.8
1996	14.5	27.8	57.6	32.3	32.5	32.5
1997	12.5	26.5	61.0	30.0	32.1	37.9

Cuadro 7.1

Años	Total País		
	Extrema	Relativa	No pobre
91/92	28.2	31.5	40.3
92/93	27.0	30.5	42.5
1994	23.9	28.5	47.6
1995	18.3	29.4	52.3
1996	21.9	29.8	48.3
1997	19.6	28.7	51.7

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y DIGESTYC.

Un dato muy importante es el porcentaje de población rural que vive en extrema y relativa pobreza, 30 y 32.1% para el 97 respectivamente, de hecho los problemas generados por las sequías repercuten en la ya deteriorada economía campesina, el agro en El Salvador se encuentra pasando por una profunda crisis, que afecta mayoritariamente a los agricultores de subsistencia.

En el área urbana el porcentaje de pobreza para 1997 era de 12.5% para la extrema y 26.5% para la pobreza relativa, a pesar de la leve mejoría experimentada en relación al año anterior, es preocupante ya que la mayoría de mujeres, hombres y

niños que viven en condiciones de pobreza están altamente expuestos a ser víctimas de desastres.

Otro indicador que permite evaluar la incidencia de los desastres y la vulnerabilidad de la población es el desempleo, que a pesar de las medidas tomadas por el gobierno de ARENA en los últimos años no ha mejorado sustancialmente, los niveles de desempleo se relacionan directamente con la capacidad o incapacidad de la población de disminuir sus niveles de vulnerabilidad.

Cuadro 8
El Salvador: PEA
según nivel de empleo

Nivel de empleo	Porcentaje
Ocupado Pleno empleo	62.03
Subempleo	30.00
Desempleo	7.97
Total	100.00

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y DIGESTYC.

La tasa de 7.97% de desempleo y de subempleo de 30% encontrándose en este grupo personas con ingresos muy bajos por actividades informales que tienen acceso limitado a condiciones seguras de vida y de trabajo, evidenciando el alto nivel de vulnerabilidad que la sociedad salvadoreña posee. Otro factor importante es que el desarrollo de la industria turística ha traído consecuencias negativas, ya que varias zonas costeras del país sufrieron de inundaciones, las empresas que han intervenido no han considerado el respeto al medio ambiente y las posibles consecuencias a futuro de sus acciones, cuyo principal objetivo es la búsqueda de una fuente de ingresos en el corto plazo, sin considerar la sostenibilidad de la zona, el crecimiento de la industria turística ha llevado al despeje de manglares para extensión de la frontera de terrenos con vocación turística y ha roto el equilibrio natural de protección.

7. Modelo de Desarrollo Sostenible

“La reducción de los desastres y el desarrollo sostenible son objetivos complementarios. Los patrones inadecuados de desarrollo incrementan las amenazas y la vulnerabilidad, lo que a su vez afecta negativamente la salud y el bienestar humanos, así como la infraestructura social y económica, reduciendo las perspectivas de un desarrollo a largo plazo. Los modelos económicos y los proyectos de desarrollo han contribuido, a menudo, a incrementar la susceptibilidad a los desastres y la degradación de los recursos naturales, poniendo en peligro la continua viabilidad económica de una región. En cambio, las medidas y recursos destinados a la reducción de los desastres, pueden contribuir a un ambiente de mayor estabilidad para las inversiones, al reducir las pérdidas en seguros y evitar la necesidad de desviar los escasos fondos públicos destinados al desarrollo social, para combatir las emergencias” (Maskrey, Andrew. 1997).

En El Salvador la forma en que se han llevado a cabo los procesos de desarrollo ha potenciado el incremento en el número de desastres y sus magnitudes, evidenciando que los desastres son problemas no resueltos del desarrollo, y que las nuevas propuestas de desarrollo deben dar un lugar importante a la prevención y mitigación, además de incorporar los aspectos básicos de un modelo de desarrollo sostenible. Tal como lo señala Ascher y Healy, el desarrollo debería fundamentarse en cuatro principios básicos, a. Alto nivel de ingreso per cápita, b. Equidad en la distribución del ingreso, c. Protección del medio ambiente y d. Participación de todos los sectores en la toma de decisiones.

También es importante considerar algunos aspectos más específicos de la relación de prevención de desastres naturales y desarrollo sostenible, los cuales ya han sido tratados por algunos especialistas en desastres⁴² y se reseñan a continuación.

⁴²Conceptos e ideas tomadas de Congreso Hemisférico La Relación entre la Reducción de Desastres y el Desarrollo Sostenible: <http://www.fiu.edu/~hurricane/>

a) La Contabilidad Verde y el desarrollo

El presupuesto anual y los planes de desarrollo debe ser complementado con un inventario de los recursos naturales y con sistemas de contabilidad, ya que la única forma de conseguir el desarrollo y que este sea sostenible en el tiempo, es asignando el valor correcto a los recursos naturales utilizados por la sociedad para su bienestar, ignorar este costo conlleva a la utilización inadecuada de dichos recursos y a su degradación sostenida.

La implementación de medidas contables más realistas requiere incluir el costo de los desastres. La pérdida de vidas humanas, propiedades y funciones ecológicas, deben ser incluidos explícitamente en las cuentas corrientes y de capital nacional, e integradas en las partidas nacionales de ingresos, gastos y producción. Las pérdidas deberían evaluarse como costos (acelerados) de depreciación del capital económico y de agotamiento (acelerado) de los recursos ambientales"⁴³.

b) Los sistemas Institucionales y organizativos

La coordinación y organización institucional de un sistema nacional para la gestión y reducción de desastres debe tener la capacidad de manejar emergencias, "sino también de los programas, proyectos y actividades para una relevante, efectiva y eficiente reducción de los desastres"⁴⁴. El funcionamiento de un sistema debe por lo tanto integrar la participación de organizaciones y los gobiernos locales. Además debería reforzarse la legislación y la normatividad.

c) La participación Local y Comunitaria

"Las iniciativa de reducción de riesgos y de promoción del desarrollo sostenible, dependen de mecanismos verticales y horizontales de coordinación entre gobiernos nacionales, regionales y locales y entre estas estructuras gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales, privadas y comunitarias"⁴⁵. Esto supone que se incorpore a todas estas organi

⁴³ Ibid

⁴⁴ Ibid

⁴⁵ Ibid

zaciones en los procesos de planificación y se habrán los espacios de tomas de decisiones para propiciar la creación de redes, que permitan difusión de información y creación de un plan de prevención.

d) Inventario de desastres

La planificación de planes de emergencia, de manejo de riesgos y prevención de desastres debe basarse en un inventario exhaustivo sobre los desastres y cuantificación de pérdidas. Esto permitiría hacer proyecciones y modificaciones al presupuesto apegadas a la realidad y a las necesidades de la población y el país.

e) El análisis de vulnerabilidad

El establecer y analizar las vulnerabilidades se convierte en un complemento necesario en la identificación de las amenazas. Propiciando la generación de información sobre riesgos, la cual puede ser insumo para el desarrollo de políticas y programas para la reducción de desastres y desarrollo sostenible.

f) La educación y la capacitación para la reducción de desastres

El tema de desastres y manejo de riesgos debe considerarse en la educación, es decir crear programas de capacitación tanto a nivel formal como informal, que permitan a diferentes organizaciones y al mismo gobierno, contar con el conocimiento para la reducción de los desastres.

g) La incorporación de la reducción de desastres en los proyectos de desarrollo

“Incluir los riesgos de desastre como un costo explícito en el diseño de los proyectos de inversión privada y pública. Para ello, deberán desarrollarse y difundir metodologías estandarizadas para incorporar el riesgo de desastres en los costos de los proyectos de inversión y fomentar su uso en los sectores público y privado”⁴⁶

⁴⁶ Ibid

h) Las poblaciones altamente vulnerables

Las poblaciones más pobres son las más vulnerables, no tienen acceso a vivienda segura, ni educación, ni alimentación y en muchos casos su misma condición económica los hace tomar decisiones que agravan su situación utilizando los recursos de tal forma que aumentan su vulnerabilidad. Por lo que debería ser una prioridad social la disminución de la pobreza. En la definición de poblaciones altamente vulnerables es necesario considerar la desigualdad de género, ya que en El Salvador se ha dado el fenómeno de la feminización de la pobreza, lo que vuelve a las mujeres en un grupo altamente vulnerable, por lo que la definición de políticas debe considerar esta condición.

La valorización de la experiencia de mujeres, hombres y niños que viven continuamente expuestos al riesgo podría contribuir en la construcción de programas y políticas de desarrollo sostenible y de reducción de riesgos.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- El desarrollo del modelo agroexportador permitió el despegue de la economía en El Salvador, los ingresos generados por el café permitieron la construcción del sistema de carreteras y vías férreas.
- También propicio el cambio definitivo en la organización y tenencia de la tierra, acentuando el fenómeno de la concentración de tierras agrícolas.
- Incremento de condiciones de vulnerabilidad de un buen porcentaje de población rural, que fue desplazada a tierras poco productivas y como consecuencia de este desplazamiento muchas zonas de bosques fueron depredadas, ya sea a través de la tala o de la quema continua y sistematizada, incrementando la vulnerabilidad ecológica y social de las poblaciones reasentadas.
- El proceso de industrialización permitió el crecimiento de la urbanización y de zonas marginales ubicadas en zonas de alto riesgo.
- Altos niveles de pobreza son una condicionante a la superación de la vulnerabilidad y al manejo de riesgos.
- La forma en que la sociedad salvadoreña se ha desarrollado, utilizando los recursos naturales sin considerar el uso de estos por generaciones futuras, lo ha llevado a degradarlos en niveles extremos alterando el equilibrio del ecosistema volviéndose más propenso a los desastres; mientras la población se encuentra con escasa capacidad de respuesta y más expuesta a los riesgos naturales.
- La inexistencia de un plan nacional de prevención evidencia la poca importancia que los gobiernos le han prestado a los desastres, a pesar de las serias repercusiones que tienen para el desarrollo del país.

RECOMENDACIONES

Se deberá promover que las diferencias entre hombres y mujeres no se conviertan en desigualdad, por lo tanto es recomendable adoptar y desarrollar una perspectiva de género en todas las acciones de prevención y mitigación de riesgos.

Se deberá promover un modelo de desarrollo que tome en cuenta las particularidades propias de El Salvador, sin tratar de ajustar modelos importados que pueden haber tenido éxito en otras regiones pero no necesariamente por ello lo tendrán en otro contexto, esto implica que las políticas económicas y sociales que se formulen deben apuntar a fortalecer las capacidades de la sociedad, para que se pueda acceder a educación, salud, vivienda, seguridad y todas las necesidades básicas que permitan el desarrollo sostenible de la sociedad.

La aplicación de las leyes debe orientarse de tal manera que de espacio a las actividades preventivas y de planificación y ordenamiento territorial, lo mismo que en la conformación de las ciudades y poblados (códigos de construcción, planes urbanos). Además se vuelve necesario elaborar, actualizar y aplicar leyes dirigidas a la gestión de riesgos y manejo de los desastres, en la prevención, mitigación y preparación, fortale

ciendo la capacidad de los organismos locales y nacionales de emergencia y las instituciones relacionadas.

Es aconsejable hacer una revisión estructural del Comité de Emergencia Nacional (COEN), con la finalidad de evaluar la institucionalidad relativa a las emergencias y la actualización de los compromisos institucionales hasta ahora establecidos, lo cual serviría como base para la definición de prioridades y reestructuración del COEN.

Se deberá profundizar y fortalecer el adecuado conocimiento del tema por parte de todos los organismos de la administración del Estado, ya que se carece de preparación adecuada para el manejo de desastres y la prevención. Esto puede incluir un proceso de sensibilización que incluyan en especial

los altos niveles de la jerarquía política e institucional e implementar leyes que conlleven la acción participativa del sector privado en la temática de prevención y mitigación de desastres.

Es importante considerar la necesidad de fortalecer el financiamiento en infraestructura adecuada a las condiciones propias de El Salvador y segura, con esto se lograría en el mediano y largo plazo reducir las pérdidas en inversiones y el gasto excesivo que se genera cuando se reconstruye lo destruido por un desastre, además reduciría la vulnerabilidad física y contribuiría con la prevención.

Se deberán impulsar y fortalecer carreras de nivel universitario que incluyan o desarrollen áreas de especialidad en gestión de riesgo, prevención y mitigación. A la vez desarrollar este tema como parte de la educación primaria y secundaria.

Es recomendable desarrollar y fortalecer las capacidades locales y la autogestión se presenta como una opción que permite a la población (comunidades organizadas) ejercer acciones que contribuyan a disminuir sus niveles de vulnerabilidad. Además se debe apoyar y fomentar una mayor comunicación y fortalecimiento de la cooperación entre la población y las instituciones locales, a través de una incorporación verdadera de las instituciones comunales, locales y sus organizaciones colaterales.

BIBLIOGRAFIA

- ARIAS PEÑATE, SALVADOR
1988 Los subsistemas de agroexportación en El Salvador. El café, el algodón y el azúcar. San Salvador, UCA Editores.
- BAIRES, SONIA Y LUNGO, MARIO
1996 De terremotos, derrumbes e inundados. San Salvador, Funde y La Red.
- BROWNING, DAVID
1975 El Salvador la tierra y el Hombre. San Salvador, Dirección de publicaciones, Ministerio de Educación.
- DURHAM, WILLIAM H.
1988 Escasez y sobrevivencia en Centroamérica. San Salvador, UCA Editores.
- EQUIPO DE EDUCACIÓN MAÍZ
1996 El bosque perdido. San Salvador, Equipo de educación maíz.
- EQUIPO DE EDUCACIÓN MAÍZ
1996 Historia de El Salvador. San Salvador, Equipo de educación maíz.
- LECCIONES SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE
1996 <http://www.cepis.org.pe/eswww/historic/leccdes.html>
- LOPEZ, CARLOS ROBERTO
1986 Industrialización y urbanización en El Salvador 1969-1979. San Salvador, UCA editores.
- MANSILLA, ELIZABETH
1993 "Desastres y desarrollo en México"
En Desastres & Sociedad, año 1, No. :7-17.
- MASKREY, ANDREW
1997 Congreso Hemisferico, "La Relación entre las Reducción de Desastres y el Desarrollo Sostenible"
<http://www.fiu.edu/~hurricane/>
- MARTINEZ, JULIA EVELYN
1996 "La reforma social en El Salvador" En Neoliberalismo versus economía social de mercado los desafíos del El Salvador ante la globalización. San Salvador, Fundación Konrad Adenauer.

MINISTERIO DE ECONOMÍA, DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS

1997 Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.
Ciudad Delgado.

MOLINA, HUGO

1995 "Un siglo de modelos económicos impuestos y la necesidad de concertar al final del siglo XX".
En El Salvador a fin de Siglo. San Salvador, Fundación Konrad Adenauer.

QUEZADA, JOSE RUTILIO

1988 "Base ecológica de la violencia en El Salvador: una propuesta de restauración ambiental". En Presencia, año 1, No. 4.

ROMANO, LUIS ERNESTO

1996 Represas y desastres en El Salvador.
San Salvador, CEPRODE.

ROMANO, LUIS ERNESTO

1996 El Salvador : Historización de los desastres naturales y de la degradación ambiental. San Salvador, CEPRODE.

ROMANO, LUIS ERNESTO

1996 "Implicaciones sociales de los terremotos en San Salvador (1524-1919)". En Historia y Desastres en América Latina. Volumen I. Colombia, LA RED/CIESAS.

TABILO-VALDIVIESO, ELIER.

1997 "El Beneficio de los Humedales en América Central: El potencial de los humedales para el desarrollo"
1ª. Ed. WWF. San José, Costa Rica.

WHITE, ALASTAIR

1996 El Salvador. San Salvador, UCA Editores.

WIJKMAN, ANDERS Y LLOYD TIMBERLAKE

1984 Desastres naturales ¿ Fuerza mayor u Obra del hombre?.
Londres, Earthscan.

WILCHES, GUSTAVO

1998 Auge, Caída y Levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador. Perú, La Red.