TABLA DE CONTENIDO

Introducción

Sección I: Estado del país, los logros y desafíos

1. Logros sociopolíticos y económicos
2. Los desafíos: la pobreza rural y el deterioro ambiental
3. La situación de las mujeres salvadoreñas

Sección II. El Mitch, los desastres recurrentes y la vulnerabilidad

1. Las consecuencias inmediatas
2. Amenazas, riesgos y vulnerabilidades

Sección III. Plan de transformación nacional: construir anillos de seguridad

Sección IV: Programas sectoriales

1. Sistema nacional de preparación y respuesta ante los desastres
2. Salud
3. Vivienda
4. Reconstrucción y ampliación de la infraestructura local
5. Fomento de la micro y pequeña empresa rural
6. Gestión medioambiental

Sección V. Coherencia macroeconómica y profundización financiera

1. Dimensión macroeconómica de la reactivación
2. Estructura financiera local, especialmente en medio rural

Sección VI. Enfoques transversales

1. Educación para el desarrollo
2. La dimensión de género de la reconstrucción
3. Promoviendo la participación, la transparencia y la responsabilidad

ANEXOS

PLAN NACIONAL DE RECONSTRUCCION

-Transformando el país para reducir la vulnerabilidad ante los desastres-

Introducción

El Salvador inició recientemente una importante experiencia de participación ciudadana con la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo. Constituida con el mandato de identificar prioridades temáticas y proponer una metodología para la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo, la Comisión presentó su propuesta en el documento "Bases para el Plan de Nación". Partiendo de esta propuesta, y con el propósito de generar un dinamismo social de soporte a la toma de acuerdos nacionales, a lo largo de 1998 se llevó a cabo un proceso amplio de información y consulta a nivel nacional, el cual había finalizado cuando ocurrió el huracán Mitch.

Uno de los componentes del proceso fue la consulta dirigida a profesionales salvadoreños de distintas disciplinas académicas quienes analizaron y formularon propuestas para 19 temas especializados. Los resultados de esta consulta se recogen en la publicación "Temas claves para el Plan de Nación. Consulta Especializada", fechada enero de 1999, publicación que se cita ampliamente en el presente documento.

El proceso de consulta para la elaboración del Plan Nacional de Reconstrucción

En cumplimiento de los criterios acordados en la reunión preparatoria del Grupo Consultivo, celebrada en Washington el 10 y 11 de diciembre recién pasado, relativos a la importancia asignada a la participación como elemento esencial en el diseño de los Planes de Reconstrucción Nacional, el Gobierno de El Salvador ha impulsado un amplio proceso de consulta.

Para poner en marcha este proceso, que ha contado con el apoyo del PNUD como facilitador, se invitó a una amplia gama de actores¹ para participar en nueve mesas de trabajo que responden a las áreas temáticas previamente identificadas en el documento presentado por el GOES en la reunión de Washington, ampliados a partir de las sugerencias recibidas en la fase inicial de intercambio entre los actores.

Las mesas técnicas² se reunieron a lo largo de tres semanas, trabajando en: 1) identificar los lineamientos estratégicos para delimitar cada tema; 2) analizar e identificar las vulnerabilidades y las capacidades de respuesta específicas; y, 3) generar insumos para el portafolio de programas y proyectos.

1 Las invitaciones incluyeron

- Los ministerios públicos sectoriales
- Las organizaciones de sociedad civil y ONG's internacionales de cooperación, incluyendo asociaciones locales provenientes de las áreas más afectadas por el desastre;
- La red de organizaciones privadas de desarrollo que trabajan en el tema de género;
- El Comité de Desarrollo Rural (organismo interinstitucional en el que participa el MAG, asociaciones gremiales, agencias de cooperación y diversas organizaciones privadas de desarrollo)
- El Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local (FIS-DL)
- El Comité de Emergencia Nacional (COEN)
- La Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES)
- La Comisión Nacional de promoción de la Micro y Pequeña empresa (CONAMYPE)
- Organismos internacionales, tales que el BID, el Sistema de Agencias de las Naciones Unidas en El Salvador y la agencia bilateral de cooperación USAID
- Profesionales que participaron en la consulta especializada del proceso "Bases para el Plan de Nación".

2 Los temas de las mesas técnicas fueron los siguientes: Prevención de Desastres, Salud, Vivienda y Habitat, Reconstrucción Local, Desarrollo Agropecuario y Rural, Medio Ambiente y Seguridad Alimentaria, Mecanismos de Financiamiento, Educación y Género.

Contenido y estructura del documento

El presente Plan de Reconstrucción y Transformación ha sido estructurado de la manera siguiente:

En la **Sección I** se parte de los logros alcanzados por El Salvador en los años noventa mediante la ejecución de reformas políticas, sociales y económicas para la modernización del país. A continuación, se esboza el camino que queda por recorrer considerando el análisis de las principales áreas de vulnerabilidad del país como son la pobreza -en sus distintas manifestaciones y particularmente en el rezago que el medio rural presenta en relación al promedio del país en todas las variables claves de la pobreza humana-, la crisis ambiental y la situación de la mujer salvadoreña, haciendo un balance de las dificultades por sobrellevar y de los avances ya realizados.

A partir de este análisis, en la **Sección II** se presentan los daños causados por el Mitch, citando el informe de CEPAL, y se introduce a la noción de reconstrucción como reducción de las vulnerabilidades, haciendo hincapié en la urgencia de mitigar las vulnerabilidades adicionales causadas por el desastre para romper el círculo de pobreza – vulnerabilidad – desastres – empobrecimiento.

En la **Sección III** se explica la estructura del plan de transformación, basado en el concepto de “construcción de anillos de seguridad” los cuales se fundamentan en los pilares del desarrollo humano sostenible, siendo éstos seguridad, equidad, productividad, sostenibilidad y participación. Se introducen los ejes transversales sobre los cuales se garantiza la coherencia del plan: en lo económico, el fortalecimiento de los mecanismos financieros locales y la coherencia macroeconómica y, en lo social: el fortalecimiento del sistema educativo en la construcción de la cultura de participación local y en la atención al medio ambiente, así como la valorización social de la participación equitativa de género como meta en todos los campos de la vida social y económica.

La **Sección IV** contiene los planteamientos por sector en el orden siguiente: 1. Sistema de prevención y preparación frente a los desastres; 2. Salud; 3. Vivienda –entendida como hábitat-; 4. Reconstrucción de la infraestructura local de agua, saneamiento, caminos y electricidad; 5. Fomento de la micro y pequeña empresa agropecuaria y rural; y, 6. Medio Ambiente

En la **Sección V** se abordan los aspectos de la coherencia económica, que implica continuar las reformas orientadas al manejo de los equilibrios macroeconómicos y a la profundización financiera mediante el desarrollo y fortalecimiento de la estructura financiera local.

En la **Sección VI** se abordan los temas con los que se construye la coherencia social de las acciones a largo plazo, como son: el mejorar los contenidos y modalidades del sistema educativo para formar el capital humano y la cultura consecuentes con las acciones del plan de reconstrucción; el empoderamiento de las mujeres para alcanzar la igualdad de oportunidades; y, el reforzamiento de la institucionalidad para la participación, la transparencia y la responsabilidad.

Sección I: Estado del país, los logros y desafíos

Hace ocho años, El Salvador emprendió una profunda y ejemplar transformación al resolver, mediante negociaciones, el conflicto armado. Los Acuerdos de Paz desataron los primeros hilos del cambio histórico profundo que reclamaba el conflicto, al hacer una importante transformación en las estructuras del poder político nacional, permitiendo así el establecimiento de un nuevo escenario para la consolidación de la democracia en el país.

1. Logros sociopolíticos y económicos

En el campo de la modernización social y política, los aportes fundamentales de los Acuerdos de Paz “están íntimamente relacionados con la estructura y el funcionamiento del poder político en el país. Se hizo una reforma militar profunda y se creó una nueva y moderna estructura policial de carácter

civil; se apuntaló la vigilancia institucional sobre el respeto a los derechos humanos y se hicieron las primeras remodelaciones para una administración de justicia efectiva y confiable”³. Mediante el proceso de reconciliación, el proceso democrático se ha fortalecido y se han generado importantes espacios para la participación ciudadana.

En el campo económico, se emprendieron ambiciosas reformas encaminadas a establecer las bases para alcanzar significativas tasas de crecimiento económico. La primera etapa de las reformas⁴ se encaminó a estabilizar la economía, reducir la injerencia estatal y establecer reglas claras para el sector privado. A su vez, la firma de los Acuerdos de Paz en 1992 fue fundamental para mejorar el clima de negocios en El Salvador.

Estos factores indujeron un aumento en la inversión del sector privado, que sustentó una tasa promedio de crecimiento de 5.5 por ciento entre 1992 y 1997. La inversión extranjera y la repatriación de capitales contribuyó fuertemente a ello, en la medida en que se ha podido recuperar la calidad de sujeto de crédito internacional y estar calificado como uno de los países con mayor libertad económica en el mundo. En este mismo período, aumentaron sustancialmente las remesas familiares de divisas, gracias al esfuerzo de las personas que emigraron masivamente, muchas de ellas durante la época del conflicto.

Gracias a estos múltiples flujos de recursos, se ha logrado conciliar un crecimiento económico alto con la estabilidad macrofinanciera, a pesar de la creciente brecha en la balanza de bienes y servicios:

- Las finanzas públicas muestran un déficit promedio equivalente a 1.8% del PIB desde 1993, como reflejo de una marcada disciplina financiera, a pesar de las grandes demandas que impuso la reconstrucción del país y el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, y de los esfuerzos para aumentar el gasto social y la inversión en capital humano. El resultado financiero alcanzado ha permitido manejar la deuda pública externa de manera prudente, la que se estima en menos de 23 por ciento del PIB.
- El sector externo de la economía registra un déficit promedio en cuenta corriente de sólo 1.2 por ciento del PIB en el mismo quinquenio, como resultado del aumento de las exportaciones a una tasa promedio anual arriba de 23 por ciento y de las remesas familiares de los salvadoreños residentes en Estados Unidos, equivalentes a 11 por ciento del PIB por año. Esto ha permitido financiar crecientes importaciones que ha demandado la pujante economía salvadoreña.
- En 1998 la economía creció alrededor de 3.5 por ciento, con una inflación de 3.5 a 4 por ciento⁵. Para el mismo año, se estima un déficit fiscal cerca de 2 por ciento del PIB. El déficit corriente de la balanza de pagos se calcula en 1.6 por ciento del PIB, con exportaciones que crecen 4 por ciento y remesas familiares a 7.6 por ciento en relación al año anterior. Para 1999 se espera mantener el crecimiento económico con estabilidad, a pesar de las tensiones que implican las destrucciones (shocks de oferta) y el proceso de reconstrucción mismo (demanda excedentaria).

El proceso de reformas de El Salvador es reconocido internacionalmente, porque ha liberado la economía y la capacidad productiva del sector privado, ha establecido las instituciones democráticas que demandaban los Acuerdos de Paz y ha mejorado y ampliado los programas sociales, manteniendo un prudente manejo macroeconómico⁶.

3 Comisión Nacional de Desarrollo, “Bases para el Plan de Nación”, pág. 4.

4 Entre las principales reformas que se llevaron a cabo están: la eliminación de los controles de precios, la liberalización del tipo de cambio, la desregulación de las tasas de interés, la reducción de las tasas de impuestos y la drástica simplificación del sistema tributario, la eliminación de las barreras al comercio, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la privatización del sistema financiero.

5 Este resultado sin embargo no es tan favorable como el 1.9 por ciento en 1997, posiblemente a causa del impacto del Mitch en los precios de los alimentos en los últimos 3 meses del año.

6 Actualmente, El Salvador está inmerso en la segunda etapa de reformas. Con ellas se busca incrementar la calidad del capital humano, mejorar la productividad del sector privado y modernizar las instituciones gubernamentales. Se está trabajando activamente en la reforma educativa y la racionalización del tamaño de la burocracia gubernamental, se ha avanzado significativamente en los procesos de desregulación y privatización de la electricidad y las telecomunicaciones, se está modernizando y compatibilizando la legislación que rige al sistema financiero con las normas internacionales y se puso en marcha la reforma del sistema de pensiones.

2. Los desafíos: la pobreza rural y el deterioro ambiental

A pesar de estos logros, el proceso no ha tenido resultados suficientes para desatar el nudo gordiano que es la pobreza estructural, que sigue empañando las posibilidades de alcanzar mayores niveles de desarrollo humano sostenible en una relación armónica con el medio ambiente, amenazando a su vez hasta los logros ya alcanzados⁷.

Dicha pobreza se asienta en una realidad aún más profunda: la marginación sociocultural. Todavía hace falta desactivar a fondo los mecanismos de la marginación, en función de crear las condiciones reales y efectivas para erradicar la pobreza estructural en el seno de nuestra sociedad. La lógica de esta etapa histórica de la transición hacia la plena democracia demanda al país entero erradicar la pobreza sustituyendo el esquema de marginación por otro de participación⁸.

Uno de los resultados del periodo de crecimiento económico con estabilidad que ha experimentado el país es que “la población urbana se ha visto favorecida con mayores oportunidades de empleo e ingreso, mientras que los hogares rurales no han tenido las mismas ventajas ni han experimentado mejoras substanciales en su calidad de vida”.⁹ Los rezagos en materia de educación, de salud y de vivienda son todavía muy importantes, mientras que los progresos logrados hasta la fecha son insuficientes frente a la demanda adicional generada por el crecimiento poblacional.

2.1 La pobreza rural

Estos rezagos son particularmente evidentes en el medio rural y se expresa tanto en la baja cobertura de servicios básicos como por la imperfección de todos los mercados en los cuales ellos entran, la pobreza rural sigue siendo el núcleo duro de la pobreza en el país.

A pesar de que son los principales productores de alimentos básicos, “la inseguridad alimentaria es un problema crónico a nivel de los hogares rurales más pobres dado que su acceso a la cantidad y calidad de los alimentos necesarios para llevar una vida sana y productiva está limitado por las condiciones de pobreza.

Los hogares de pequeños agricultores/as agrícolas sin tierras, cuyos ingresos dependen fundamentalmente de la agricultura representan el segmento más pobre de la población. Los departamentos más afectados por el pasado conflicto armado presentan mayores índices de pobreza, altas tasas de dependencia económica, menor acceso a servicios básicos, mayor deterioro en los recursos naturales y marcada existencia del minifundio”.¹⁰

Esta situación del campo salvadoreño no es un problema sectorial sino nacional. Si bien la transformación poblacional, emigración a EEUU y urbanización creciente, ha sido acompañada de una transición demográfica que se manifiesta en una reducción de la tasa de crecimiento poblacional de 3.7 por ciento a mediados de los sesenta a 2.2 por ciento en la actualidad, este hecho trascendental no garantiza por sí sólo la posibilidad de encontrar una senda de desarrollo armonioso y con reducción de las inequidades.

En efecto, la tasa de fecundidad en los departamentos rurales pobres de la franja norte es todavía el doble de la del departamento más urbano del país. Si bien la falta de oportunidades en estos departamentos se compensa por las migraciones, provocando tasas netas de crecimiento poblacional muy bajas o hasta negativas, la presión sobre el medio urbano y la demanda por más servicios sociales hacen cada vez más difícil seguir absorbiendo el excedente poblacional rural. Cuanto más que, dado el insuficiente nivel de inversión en capital humano en medio rural, se trata de una población con pocas capacidades para contribuir al incremento de la productividad global y a la generación del ingreso adicional para financiar su necesidad de servicios sociales.

⁷ Comisión Nacional de Desarrollo, op.cit. pág. 5

⁸ Ibid

⁹ Temas claves para el Plan de Nación, mesa VII, pág. 119.

¹⁰ Temas claves para el plan de Nación, mesa VII, pág. 120

2.2 Crisis y deterioro ambiental

El país vive una crisis socio ambiental que “se manifiesta en la pobreza y deterioro de las condiciones de vida de grandes estratos de la población, degradación y agotamiento de los recursos naturales renovables y enormes desequilibrios territoriales, en un círculo vicioso que es necesario romper. La crisis socioambiental expresa la relación altamente conflictiva establecida entre la situación de subdesarrollo y el medio ambiente, caracterizada por patrones de urbanización, producción y consumo que al encadenarse, deterioran progresivamente el patrimonio humano, natural, social, cultural y económico”¹¹.

Los desequilibrios amenazan las posibilidades de crecimiento económico y de erradicación de la pobreza, poniendo en riesgo la consolidación de la gobernabilidad democrática en el futuro mediano. Los impactos sociales, económicos y ambientales del huracán Mitch son una muestra evidente de las vulnerabilidades del país en su lucha contra la pobreza. La exclusión social y el deterioro ambiental requieren una acción impostergable para evitar la profundización de los desequilibrios y mitigar el impacto de futuros desastres.

Consecuencia de esta crisis socioambiental, los índices de deforestación, erosión del suelo, pérdida de biodiversidad y contaminación de acuíferos alcanzan niveles que están entre los más altos del continente americano.

3. La situación de las mujeres salvadoreñas

Las mujeres de El Salvador constituyen un poco más de la mitad de una población fuertemente concentrada (con la densidad más alta de América: unos 250 habitantes por Km²), mitad urbana y mitad rural, si bien esta población femenina es ligeramente más urbana que la masculina, todavía fundamentalmente joven y mayoritariamente pobre, especialmente en el campo.

Las salvadoreñas tienden aún al emparejamiento y la fecundidad tempranos, si bien luego tiene lugar una elevada proporción de jefas de hogar solas (cerca de un tercio de las familias salvadoreñas son dirigidas por mujeres) y, últimamente, han tendido a una reducción considerable del número de hijos que tienen durante su vida fértil: la tasa global de fecundidad es actualmente de 3,5 mientras era de 5 hace sólo quince años. Esta cifra promedio tiene una fuerte diferenciación por zona de residencia: 2,5 en las ciudades y 5,5 en el campo.

Como en casi todos los países de la región, el avance educativo de las salvadoreñas ha sido considerable en las últimas décadas, si bien hay diferencias según niveles. De acuerdo a UNESCO, sobre la base del Censo de Población de 1992, actualmente habría un cuarto de la población que es analfabeta. Esa proporción es todavía mayor para las mujeres, si bien la tendencia es a la reducción de esta brecha.

La tasa de participación femenina en la enseñanza primaria es paritaria respecto de los varones. En la secundaria, las mujeres son ligeramente mayoritarias, pero esta ventaja se revierte en la enseñanza superior.

Las condiciones sanitarias presentan graves deficiencias, especialmente entre la población rural, lo que afecta particularmente a las mujeres, siendo la mortalidad materna en las zonas rurales una de las más altas de América Latina. También destaca en el contexto regional la alta incidencia del cáncer en el aparato reproductivo de las mujeres.

En cuanto a la esperanza de vida, que en El Salvador está situado en torno a los 68 años, uno de los más bajos de la región, la diferencia a favor de la mujer aumentó apreciablemente en las dos últimas

¹¹ Ibid, mesa XII, pág. 239

décadas, pero más bien como consecuencia directa de la alta mortalidad masculina por traumatismos externos, principalmente homicidios y accidentes laborales y de tránsito.

La participación económica de las salvadoreñas es una de las más altas de la región, con una tasa superior al 40%, alcanzando a representar el 44% del total de la Población Económicamente Activa (PEA). Estas cifras son menores en las zonas rurales (tasa del 26%), por razones de subregistro e invisibilización del trabajo femenino. A pesar de ello, el mantenimiento de la falta de cobertura de los servicios públicos en las periferias urbanas y sobre todo en el campo, hacen que el esfuerzo de supervivencia recaiga principalmente sobre las mujeres, algo que también fue característico durante los largos años de conflicto bélico.

El Salvador tiene todavía una sociedad marcadamente androcéntrica en lo que se refiere al poder, aunque ginocéntrica en cuanto a la supervivencia. De hecho, las mujeres constituyen una reducida minoría en las esferas del poder social y político.

Sin embargo, desde mediados de los años ochenta, se ha desarrollado en el país actividad a favor de la equidad de género, tanto desde la sociedad civil como desde la administración pública. A partir de 1991 y particularmente desde los acuerdos de paz de 1992, la actividad a favor de las mujeres experimentó un fuerte incremento. La apreciable cantidad de organismos de mujeres, de distinta naturaleza, conforman hoy un movimiento de mujeres amplio, que adopta varias formas de coordinación.

En una coyuntura marcada por la Conferencia de Beijing, la incidencia del movimiento de mujeres y la voluntad favorable del Gobierno, este decidió constituir por ley un mecanismo nacional competente, siendo este el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) ligado desde su origen a la necesidad de formular políticas públicas para la equidad de género, con el objetivo explícito de "Diseñar, dirigir, ejecutar asesorar y velar por el cumplimiento de la Política Nacional de la Mujer".

Sección II. El Mitch, los desastres recurrentes y la vulnerabilidad

Según la evaluación de CEPAL, el efecto climático en El Salvador de la tormenta tropical Mitch fue principalmente de tipo indirecto, es decir, ocasionado por las lluvias que produjo el paso de Mitch al asociarse a un disturbio tropical sobre el Pacífico de Nicaragua. Los niveles de precipitación alcanzaron sus máximos el día 1 de noviembre.

Este fenómeno se añadió al volumen de precipitaciones -ya anormalmente elevado- que habían recibido las montañas y la vertiente del Pacífico de la región centroamericana durante todo el mes de octubre. Con ello se rebasó la ya saturada capacidad de absorción de los suelos en las laderas de todas las cuencas hidrográficas. Las precipitaciones originaron crecidas extraordinarias en los principales ríos del país, además de la sobresaturación de suelos en laderas inestables, con lo que ocurrieron inundaciones y avalanchas de lodo. Ello hizo que muchos ríos se salieran de sus cauces e inundaran las zonas adyacentes, depositando en ellas sedimentos, piedras, árboles y otros materiales.

1. Las consecuencias inmediatas¹²

a) La población afectada

Aún cuando la totalidad del país fue declarada zona de desastre, y de hecho todos los salvadoreños sufrieron la angustia ante las consecuencias inciertas de la tormenta tropical, fue solo una parte de la

¹² Este acápite está construido sobre la base de dos fuentes principales: COEN, Informe final EDAN (Evaluación de daños y análisis de necesidades), nov '98 y CEPAL, El Salvador, Evaluación de los daños ocasionados por el Huracán Mitch, 1998.

población la que resultó más gravemente afectada. La mayoría de los damnificados se localizó en las tierras llanas de la región litoral.

Las condiciones orográficas del país y la crecida consecuente de los ríos produjeron inundaciones considerables que cubrieron los campos, aislando muchas zonas y obligando a sus pobladores a evacuar sus hogares. La magnitud de las avenidas y crecidas de los ríos superó con mucho la esperada, de tal manera que, pese a la alerta y al profundo sentido comunitario de la población rural, muchos damnificados no pudieron evacuar y se llegaron a registrar 240 muertes.

La dimensión del universo de la población afectada fue de unos 84.000 damnificados, según el Comité de Emergencia Nacional (COEN). Esta cifra se ha reducido al calcularse la cantidad de personas posibles beneficiarios. La Secretaría Nacional de la Familia reconoce a 10.384 familias como posibles beneficiarias, casi todas residiendo en el área rural, similar a la cifra de 60,000 personas estimada como beneficiaria por parte del Programa Mundial de Alimentos (PMA)¹³.

b) El impacto de la tormenta Mitch, desde un enfoque de género

El análisis de los efectos producidos por la tormenta tropical Mitch presenta una dificultad pronunciada, si quiere captarse desde una perspectiva de género, especialmente por la carencia de estadísticas básicas desagregadas por sexo. Este problema de información tiene consecuencias graves, que se manifiestan tanto en la fase de emergencia, como en las de rehabilitación y reconstrucción.

Un sondeo de la Secretaría Nacional de la Familia (SNF)¹⁴ muestra que existen en las zonas afectadas un 35% de hogares con jefatura femenina, según la propia declaración de las personas entrevistadas. Esta declaración de jefatura no coincide necesariamente con la propiedad del terreno o la vivienda, que puede estar escondida por una cierta sobre-representación de la población masculina entre los damnificados.

En la primera evaluación de daños realizada por el COEN puede apreciarse que las mujeres han requerido una mayor atención tanto hospitalaria como prehospitolaria. En cuanto a los atendidos a nivel hospitalario, de una cantidad total de 448 personas, 54,5% son mujeres y 45,5% son hombres. De esta población, un 35,5% son menores de 15 años. De acuerdo a fuentes oficiales, las inundaciones han producido entre las mujeres, además de traumatismos y diferentes enfermedades (respiratorias, diarreicas, conjuntivitis y de la piel) un aumento notable de infecciones de tipo ginecológico.

En materia de vivienda, la ayuda de la SNF incorporó criterios de jefatura de hogar y no consideró criterios de propiedad, para la canalización de la ayuda de emergencia. Será el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, la institución encargada de continuar el proceso de reconstrucción. De acuerdo a la consulta realizada con mujeres de zonas afectadas, debería mantenerse –en el período de emergencia- el procedimiento que establece que la propiedad de la vivienda se inscribe a nombre de la mujer, y sólo cuando ella lo solicita, la inscripción se hace a nombre de la pareja.

c) Recapitulación de daños¹⁵

Las estimaciones realizadas a partir del análisis de la información revelan que los daños originados por Mitch en El Salvador se elevan a 388 millones de dólares. De ellos, 169 millones (45%) representan daños directos sobre el acervo, en tanto que los 219 millones restantes (55%) son daños indirectos que afectan a los flujos económicos. La cifra de daños equivale a un 6,4 % del PIB del país.

13 Para conocer los daños producidos por Mitch y organizar la respuesta, el Comité Social de Gobierno decidió integrar un equipo de trabajo formado por la Secretaría Nacional de la Familia (SNF), el Viceministerio de Vivienda, el Viceministerio de Educación y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU).

14 La desagregación por sexo y edad de la población alojada en albergues fue posible mediante el primer sondeo efectuado por la SNF hasta el 16 de noviembre. El universo del sondeo fue de 14.948 personas, de las cuales 7.342 son mujeres (un 49,46%) y 7.606 hombres (un 50,88%). Los menores de 15 años representan un 46,6% de esa población.

15 CEPAL, op cit

Mitch afectó principalmente a las actividades productivas y, en menor medida, al acervo de capital. Originó además un incremento de costos para la prestación de algunos servicios, especialmente en el transporte carretero. Los otros gastos se refieren a aquellos que se requirieron para atender las necesidades de la emergencia.

En primer lugar, los daños al acervo representan un 36% del producto interno del sector de la construcción, lo que indica que el esfuerzo requerido para la reconstrucción no sería demasiado elevado para la capacidad instalada nacional y podría llevarse a cabo en un período relativamente corto de dos años o un poco más. En segundo lugar, las pérdidas en producción equivalen a un 4% del PIB.

Los sectores productivos fueron los de mayor afectación (el 69% del daño total), seguidos por la infraestructura (19%), los sectores sociales (10%) y el medio ambiente.

Los daños en los sectores sociales, si bien aparecen como de menor importancia contable, adquieren una mayor significación porque afectan directamente a los estratos sociales de menor ingreso, reduciendo su ya de por sí bajo nivel de bienestar. Estos grupos sociales, integrados principalmente por sus campesinos o habitantes de zonas urbanas marginales, han perdido no solamente sus escasos haberes sino que han caído en una situación de ausencia o disminución notable de sus ingresos y medios de subsistencia.

En conclusión, el impacto del fenómeno meteorológico ha sido:

- *relativamente poco importante a nivel macroeconómico,*
- *fuerte a nivel de ciertas economías rurales locales, afectándolas en toda la amplitud de las principales cuencas hidrográficas del país*
- *diferencial sobre los sectores sociales y en cuanto al*

2. Amenazas, riesgos y vulnerabilidades

Si bien el impacto del Mitch en términos agregados es pequeño en relación a la economía nacional, el fenómeno ha tenido impactos locales importantes en varias regiones rurales y un impacto social diferencial importante. Ambos tipos de impactos revelan y profundizan lo que se ha caracterizado en la sección anterior como las dos dimensiones (social y geográfica) de la fragilidad ante los desastres: la pobreza humana en general y el rezago que caracteriza al medio rural en particular, en materia económica, de equidad y de bienestar.

Como es sabido, los desastres tienen un impacto más marcado sobre la gente que vive en condiciones precarias, sea desde el punto de vista ambiental (mayor fragilidad frente a cambios excesivos de parámetros del ecosistema), económico (menor capacidad de recuperación frente a la pérdida de activos productivos), humano (menor capacidad de reaccionar individualmente) o social (deficiente capacidad de respuesta organizada del grupo social).

El fenómeno del Mitch ha sido entonces una oportunidad de poner en evidencia estas vulnerabilidades y de dimensionar, en muchos campos de la vida económica y social del país, cuán frágil se podía ser frente a amenazas naturales, sea cual sea el origen y la previsibilidad de las mismas. Como sucedió en el resto de Centroamérica, se puso en evidencia la fragilidad de las sociedades de la región frente a los desastres.

a) Principales vulnerabilidades reveladas por el Mitch

De la descripción de los desafíos a nivel nacional identificadas por las mesas técnicas del Plan de Nación y resumidas en la primera sección del documento, así como del análisis de las relaciones recurrentes que se establecen en el tiempo entre estos desafíos y la vulnerabilidad ante los desastres,

se identifica que las vulnerabilidades más importantes se encuentran en los temas y sectores siguientes:

- La necesidad de fortalecer un sistema nacional moderno de prevención y respuesta inmediata a los desastres basado en una adecuada cooperación entre los niveles centrales y locales.
- Una situación epidemiológica caracterizada por enfermedades infecto-contagiosas, ligadas al agua y a la desnutrición endémicas, que se activan cuando condiciones ambientales extremas se añaden a unas condiciones normales de habitat insuficientemente salubres por la carencia de servicios básicos.
- Un déficit de viviendas adecuadas para una vida familiar saludable y la concentración de viviendas frágiles en condiciones ambientales de alto riesgo.
- Una falta de accesibilidad de muchas zonas rurales por falta de caminos o por el muy mal estado en el cual se encuentran los existentes, volviéndolos frágiles a las fuertes precipitaciones y escorrentía superficial.
- Una economía familiar campesina y rural deprimida y bloqueada por una red de infraestructura y de servicios a la producción muy deficiente y mercados segmentados y oligopsonicos.
- Un medio ambiente dañado por modos de utilización de las vertientes de las cuencas hidrográficas no compatible con el uso sostenible de los recursos edáficos y forestales.
- Una estructura financiera insuficientemente desarrollada a nivel local para responder a las necesidades de los productores en pequeña escala.
- Un marco de políticas económicas preocupado por la contención de los equilibrios macrofinancieros pero poco flexible cuando se necesitan instrumentos contracíclicos.
- Un sistema educativo en el cual la reforma administrativa aún no ha sido acompañada de una profunda modernización de los contenidos, métodos y calidad para enfrentar los retos de la reducción de las vulnerabilidades nacionales a largo plazo.

b) Una fragilidad profundizada por el Mitch

Si bien los daños causados por el Mitch no han sido de magnitud catastrófica a pesar de las fragilidades antes señaladas, es evidente que la principal consecuencia social del huracán Mitch, ha sido una profundización de la pobreza en las familias que ya vivían en situación crítica, golpeando sus condiciones de estricta supervivencia; también provocó el debilitamiento de las condiciones de otras familias que se encontraban sobre el límite de la pobreza crítica.

Este impacto social adicional tiene también su dimensión de género: muchas de las víctimas y de los damnificados son mujeres y niños, y, al partir los hombres hacia otras regiones en busca de trabajo e ingresos, más mujeres han tenido que asumir la jefatura del hogar, restándoles con ellos capacidad para generar ingresos y para realizar las labores del hogar. Sin duda, la solución de estos problemas sociales exigen atención prioritaria.

En los temas principales en los cuales se vislumbra la fragilidad del país, las mesas técnicas han identificado que, debido al Mitch, el país se encontraba ahora en una situación de fragilidad mayor, que se expresa en las situaciones siguientes:

- Algunos brotes de enfermedades infecto-contagiosas presionan la capacidad instalada del sistema de salud.
- Los daños a las escuelas rurales presionan la capacidad del sistema educativo para proveer la cobertura adecuada a la población, especialmente en medio rural.
- El daño total o parcial a las viviendas, especialmente las que presentaban las condiciones más precarias han agravado el déficit habitacional preexistente, presionando por una demanda habitacional en zonas consideradas como de menor riesgo pero ya sobre pobladas.
- El empeoramiento del estado de las vías rurales en varias regiones rurales, tanto en zonas de relieve abrupto como en las planicies, y la ruptura de algunos puentes, afecta seriamente la recuperación inmediata de la economía agropecuaria local al agravar su ya difícil conexión con los mercados.
- Un empobrecimiento de las familias rurales que perdieron sus cosechas y/o sus oportunidades tradicionales de empleo asalariado durante los meses de verano, lo que causa una ruptura

irreversible en sus ciclos financieros ya frágiles y dificulta su posibilidad de seguir como productores de tiempo parcial en el próximo ciclo agrícola.

- Las pérdidas de suelos, si bien no cuantificadas con precisión, pero manifiestas en la abundancia de sedimentos y materiales pétreos que acarrearón las inundaciones, se añade a un contexto de suelos en laderas ya altamente erosionadas. Adicionalmente, constituye un elemento de alta preocupación la apertura de un gran número de nuevas cárcavas que, de no ser estabilizadas con la mayor brevedad, se convertirán en un peligro para la ocupación humana y la agricultura de las vertientes.
- El Mitch ha afectado la cartera financiera de las instituciones bancarias y no bancarias que trabajan a nivel local y, sobre todo, presionará sobre su capacidad de expansión, mientras que, simultáneamente, amenazará la contención de los equilibrios macrofinancieros.

Sección III. Plan de transformación nacional: construir anillos de seguridad

Los daños, tanto directos como indirectos, son factores de una fragilidad mayor porque se insertan en un contexto de vulnerabilidad en la cual se potencian. A la vez, la búsqueda de soluciones nuevas para mitigarlos y sentar las bases de un desarrollo cualitativamente mayor, está limitada por la insuficiente capacidad institucional de encuadramiento del desarrollo. Es la razón por la cual el Plan de Reconstrucción y Transformación no se limita a la reposición de los daños directos ni a la prevención a corto plazo de los daños indirectos sino que apunta a la superación a largo plazo de este contexto esta vulnerabilidad que el Mitch contribuyó a revelar.

La reconstrucción, orientada hacia la transformación, debe entonces basarse en los principios siguientes:

1. Pensar la reconstrucción con miras al desarrollo es **introducir desde el corto plazo componentes de largo plazo indispensables que reducirán la vulnerabilidad humana, social y ambiental**, y fungirán como una "contratación de seguro" frente a futuras amenazas.
2. Seguir un calendario ágil -y atento a las temporalidades naturales y económicas- en la rehabilitación y reconstrucción, es particularmente importante para **minimizar la acumulación de los efectos secundarios negativos** del desastre y minimizar las situaciones de empobrecimiento adicionales provocados por el Mitch, pero que se siguen manifestando mucho después del fenómeno mismo.
3. La reconstrucción no debe limitarse a reponer la infraestructura dañada: la cooperación para el desarrollo será más coherente si la alianza con la comunidad internacional viene a **apoyar las prioridades nacionales** para dinamizar la economía de todos, aumentar la seguridad de la gente, fortalecer la participación y la corresponsabilidad y relacionarse armónicamente con el medio ambiente.
4. La reconstrucción debe aprovechar la oportunidad de la **toma de conciencia regional** sobre las interdependencias ecológicas, epidemiológicas, alimentarias y mercantiles de los países del istmo, para impulsar proyectos estratégicos de carácter regional en todos los sectores relevantes y así potenciar el desarrollo sostenible de la región como un todo cada vez mejor integrado.

Basada en estos cuatro principios, se articula la estrategia del plan en torno al concepto de la construcción de anillos de seguridad. Estos anillos van -en forma concéntrica- incorporando los cinco pilares del Desarrollo Humano Sostenible:

- una cultura de organización social adecuada para aumentar la **seguridad humana** ante los desastres,
- una mayor **equidad** en el acceso de las personas a una salud y un hábitat digno,

- ❑ la ampliación de las oportunidades de los pobres para aumentar su **productividad** mediante alianzas estratégicas y para mejorar el funcionamiento de los mercados
- ❑ una utilización humana del medio ambiente en armonía con su **sostenibilidad** para garantizar el bienestar social de las futuras generaciones,
- ❑ hasta un sistema de gobernabilidad basado en la **participación** de todos y todas.

Para hacer efectiva esta estrategia, la transformación deberá **movilizar y fortalecer el capital social, aprovechando las sinergias entre el nivel central y el nivel local mediante mecanismos novedosos de asociatividad público-privado**, en las cuales todos los sectores sociales están invitados a sumarse y donde ambos géneros tienen iguales oportunidades de participación y de decisión en la organización nacional, municipal y comunitaria de los programas y la gestión del ciclo de vida de los proyectos.

Al cerrarse así la brecha entre gobierno y población, se crearán incentivos para mejorar el desempeño de la acción pública y el uso eficiente de los recursos públicos, y, simultáneamente, aprovechar la energía creadora de la gente cuando se responsabiliza de la gestión de su propio desarrollo y participa activamente en los mecanismos de monitoreo y evaluación de los resultados de esta gestión.

Anillos concéntricos de seguridad

1. La organización social de las respuestas antes, durante y después de los desastres
2. Equidad en acceso a salud y habitat con infraestructura digna, como elementos básicos de seguridad y productividad de las personas
3. Oportunidades más equitativas de inserción económica mediante el fomento a las micro y pequeñas empresas y su capacidad de organización en los mercados
4. Un medio ambiente preservado y utilizado armónicamente con las necesidades de hoy y del futuro
5. Instituciones formales e informales de la gobernabilidad estimuladas

Dada la interdependencia de los países y las sociedades centroamericanas, se considera además como un pilar adicional de la estrategia, la búsqueda activa de una mayor **coherencia de las acciones del plan con el nivel regional**.

Además de la coherencia intrínseca que tienen los anillos como un todo, para lograr la construcción de estos anillos de seguridad se requiere cuidar especialmente algunos factores que se comportan como ejes transversales y contribuyen a cimentar esta coherencia:

En el plano económico, se cuidará la consolidación de la estabilidad económica -a nivel micro y a nivel macro- mediante:

1. la consolidación de mecanismos financieros funcionales con las acciones propuestas, lo que supone la promoción de nuevas tecnologías de intermediación financiera dirigidas a ampliar el acceso de la pequeña y micro empresa a servicios financieros adaptados, especialmente en el sector rural;
2. la preservación de la coherencia entre las necesidades de la reconstrucción y los equilibrios macroeconómicos, mediante la estabilidad económica a largo plazo necesaria para el crecimiento del ahorro y la inversión.

En el plano sociopolítico, la coherencias se fundamenta, a través de tres pilares:

1. el sistema educativo como generador de oportunidades, a través de la construcción de una cultura de participación y de atención del medio ambiente y en la formación de un capital humano funcional con la transformación;

2. la consolidación de la participación de las mujeres en condiciones de igualdad de oportunidades, como norma social;
3. el fomento de la participación local en la gestión del desarrollo y la contraloría social de las acciones públicas, apoyado en una efectiva descentralización de la gestión gubernamental y el fortalecimiento de los gobiernos locales y la responsabilización de las comunidades.