

2. Seguridad alimentaria y oferta agropecuaria

La situación a raíz del desastre

Aun cuando existen todavía muchas imprecisiones en cuanto a la magnitud del impacto del exceso de lluvia, inundación y humedad persistente en el sector agropecuario, es fácil apreciar a partir de las cifras oficiales preliminares, de las posiciones de organismos especializados y del conocimiento de la situación agraria del país que la oferta alimentaria ha sido la principal afectada.

Las razones de esta imprecisión son diversas: en primer lugar no existe una caracterización actualizada y geográficamente sustentada del sector como para poder hacer cálculos indirectos acertados. Por esta razón el MAG tiene previsto 2.15 millones de colones para llevar adelante un levantamiento de información con la finalidad de evaluar los daños al sector en el campo, así como la realización de un monitoreo sobre la situación de los diferentes cultivos al nivel nacional. En segundo lugar, las estimaciones de daños en términos monetarios castigan sistemáticamente a los productos cuyos precios relativos han bajado históricamente. En tercer lugar se tiende a estimar, en un primer momento, sólo las pérdidas totales en las zonas identificadas como más afectadas, lo que excluye precisamente los daños causados por las lluvias en zonas consideradas como no afectadas, y los daños causados por el exceso de humedad en los cultivos aun por cosechar⁹.

Con todo y las dificultades de medirlos, los daños a la agricultura son patentes y es posible que ello sea la oportunidad para que se refuerce en la opinión nacional la conciencia de la importancia de los agricultores como proveedores de bienes indispensables para la sobrevivencia cotidiana. Según el cuadro de pérdidas financieras en el sector agropecuario del MAG, un 70 por ciento de los daños se refieren a pérdidas del subsector de alimentos, ya sean autoconsumidos o comercializados directamente al consumidor final (ver cuadro nº 6 en anexo).

Sin embargo, en El Salvador, la dependencia urbana en cuanto a alimentos no descansa solamente, ni mucho menos, sobre la producción del agro nacional: el frijol, las frutas y los derivados lácteos provienen en gran medida de Honduras y Nicaragua y las hortalizas de Guatemala¹⁰. A su vez los cuantiosos daños sufridos por la agricultura en estos tres países vecinos aumentarán en el futuro los riesgos de desabastecimiento del mercado nacional, una situación que podría también favorecer una mayor toma de conciencia de las interdependencias entre los mercados de la región.

Al menos en cuanto a los elementos más básicos de la dieta se refiere, (notablemente frijol) los riesgos de desabastecimiento y por ende de incremento de precios que afectarían la canasta urbana y el resto del índice de precios al consumidor han sido mitigados de inmediato por la decisión gubernamental de usar las reservas estratégicas, las cuales pueden cubrir unos 6 meses de consumo.

El contexto explica la amplitud de los daños

⁹ Además las pérdidas de cosechas se midieron a precio de producción, lo que no permite compararlas con el PIB nacional que se mide a precio de mercado.

¹⁰ Inclusive en las ciudades pequeñas del interior, el abastecimiento de hortalizas proviene de importaciones y se distribuye vía el mercado mayorero de la capital

Un primer assesment de la **variedad** y la extensión de los daños se puede lograr a partir de la visión general del país que **proporciona** la lectura del espacio agrario según las cuencas hidrográficas planteada en la **sección** anterior.

Como se puede apreciar **aunque** de manera fragmentaria, dado el estado de la información disponible, en el mapa n° 5:

- En las planicies y valles **inundables** las pérdidas principales son de maíz, caña, ganadería menor (gallinas, cerdos) y semovientes.
- En los distritos de riego, se **perdieron** entre un 70 y 100 por ciento de las hortalizas¹¹.
- En las laderas de la franja **norte** fueron dañados por la lluvia los granos básicos y las hortalizas en proporciones que varían **desde** 60 a 100 por ciento en el frijol y 4 a 50 por ciento para el maíz.¹²
- En las vertientes de la cordillera central fueron afectadas **parcialmente** las plantaciones de café y los granos básicos por exceso de **humedad**.

El impacto socioeconómico de **los** daños depende directamente del nivel económico en el cual se encontraban los productores, **como** se explica a continuación confirmando plenamente la evaluación preliminar de la CAMAGRO según la cual son esencialmente los pequeños productores que más sufrieron del impacto **de** fenómeno¹³, lo que implica una reducción drástica de la seguridad alimentaria nacional **tanto** desde el lado de la oferta como del lado de la demanda.

La mayoría de la población **rural** afectada en todas las zonas suele cultivar para garantizar su propio alimento familiar de **manera** directa, sean estos asalariados del café en la cordillera central o pequeños ganaderos más acomodados.

Los que tienen los predios más **pequeños** venden algún excedente cuando tienen, especialmente una proporción todavía importante **que** no tienen capacidad propia de almacenamiento mediante silos metálicos en la casa y que deben **vender** gran parte de su cosecha al momento en que el precio está más deprimido. Las gallinas y los cerdos, criados en la finca, transformadores de su excedente de granos son por ende su **principal** medio de enriquecimiento paulatino, el que precisamente perdieron por completo en las **zonas** inundadas, junto con la semilla de la próxima siembra. Dado que no son sujetos de crédito **formal**, convencional o no, los arreglos financieros no les pueden devolver la condición básica de **estabilidad**: al romperse su ciclo productivo - financiero, pasan del estancamiento a la precariedad.

Los pequeños productores con **diversificación** de cultivos en las vertientes mejor comunicadas de la zona central y de ciertas laderas del norte, que abastecen a los principales mercados urbanos reportan situación de pérdidas **parciales** y amenazas fuertes debido a los procesos de pudrición iniciados en los cultivos aun sin cosechar (maíz ya doblado, café _), que se agudizarán toda vez que

¹¹ Según la Federación de las asociaciones de regantes del El Salvador, perteneciente a la CAMAGRO

¹² Según el reporte del proyecto FAO - CENTA laderas

¹³ No sólo porque son la mayoría de los productores a nivel de todo el territorio nacional sino porque su menor nivel de acumulación los hace más frágiles ante la **ruptura** de su ciclo productivo y financiero

el daño a los caminos rurales, que empeoró su deterioro anterior, impida la comercialización a tiempo de los mismos¹⁴.

Los de distritos de riego que estaban en una situación similar de riqueza lo perdieron en mayor medida que los anteriores debido a las inundaciones, las cuales no solo causaron pérdidas de cultivos sino que dañaron duraderamente las instalaciones de los distritos de riego.

En los cuatro casos anteriores, ello significa que muchos productores normalmente autoabastecidos se transformarán en demandantes de alimentos básicos, los que constituye un riesgo mayor, tratándose de la gran mayoría de las familias del país, aunque no serán todos "demandantes" en el sentido económico del concepto pues muchos carecerán del ingreso correspondiente para comprar.

Los pequeños y medianos ganaderos de la zona central y de las laderas de la franja norte no han sufrido mayores daños¹⁵, pero la ganadería de la región de planicie, la que generalmente se practica en fincas de mayor extensión y con propósitos de repasto para carne ha sufrido más por efecto de las inundaciones.

Las plantaciones de caña de las planicies y los valles centrales, un cultivo que ha tenido un gran auge en los años recientes en el sector empresarial privado y cooperativo, y que no fueron inundadas están afectadas por el exceso de humedad, lo que reducirá la producción de azúcar por la baja calidad del producto al momento de la zafra.

La explotación industrial de aves y cerdos no ha sufrido daños importantes, salvo excepciones notables, lo que permitirá a este sector responder positivamente frente al incremento de la demanda nacional y regional.

Las respuestas: de la emergencia a la reconstrucción

El GOES ha respondido inmediatamente a la amenaza de desabastecimiento de alimentos autorizando el uso de las reservas estratégicas e implementando controles de precios para impedir que la especulación provoque una escasez artificial, lo que demuestra una vez más la importancia de disponer de mecanismos administrativos públicos de regulación para mitigar los riesgos en situaciones anormales, las cuales son frecuentes en la agricultura tropical.

También se ha podido constatar en el terreno la eficacia momentánea de la distribución de alimentos a la hora de la emergencia, atendiendo a la población damnificada alojada en los albergues, por parte del Comité de emergencia y de organizaciones privadas, con el apoyo del PMA.

Como una medida de carácter inmediata, el Gobierno iniciará hacia fines de noviembre la distribución de un "paquete solidario" que incluye un paquete de alimentos para 30 días, además de implementos básicos para el hogar y materiales para viviendas provisionales. Los "paquetes

14 No se conoce acerca del estado de los granos que ya estaban acopiados en los silos

15 Al contrario, la prolongación anormal de la temporada lluviosa facilitará el crecimiento tardía de los pastos de corte y el mantenimiento en verde las praderas de pastoreo para la alimentación de verano que es el cuello de botella de la ganadería extensiva.

solidarios" serán entregados a aproximadamente 10.000 familias, siendo el costo total del programa 40.9 millones de colones, de los cuales 25.0 millones de colones representan una donación del Gobierno del Japón. Cabe señalar que en cuanto a la atención alimentaria, se tiene previsto ampliar la entrega de alimentos posterior a la realizada dentro del "paquete solidario". Esto se hará mediante la modalidad de "alimentos por trabajo", conjuntamente entre el MAG y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Aunque existe el diseño de un conjunto de respuestas públicas y privadas parciales¹⁶ para enfrentar los retos que van desde el corto hasta el largo plazo, es oportuno señalar que se presentan cuellos de botella y *trade-off* en la implementación de este proceso que pueden limitar su eficacia, para que la ayuda internacional puede cooperar más eficazmente con el mismo.

Seguridad alimentaria: recomendaciones estratégicas

Si bien la situación actual del sistema alimentario salvadoreño muestra un sector productor en busca de autosuficiencia a nivel de finca y un sector consumidor fuertemente dependiente de importaciones, es necesario desarrollar los mecanismos institucionales propios de una economía de mercado para estrechar más a ambos sectores. La razón fundamental de ello es que el incremento a largo plazo de la oferta agrícola no depende solamente de la solución de limitaciones técnicas y ambientales para aumentar los rendimientos elevando la eficiencia, sino también de la demanda. Esta demanda debe expresarse en cantidad y diferenciación de calidad a través de los mercados para que los productores tengan incentivos adecuados de incrementar su valor agregado. A la vez, para que estos mercados transfieran más adecuadamente las señales de la demanda, han de ser mejorados en su organización institucional, transparencia y accesibilidad.

Coherentemente con ello, la reconstrucción debe proveer una oportunidad de ampliar las oportunidades de todos los productores de entrar en los mercados en condiciones menos desfavorables. Par ello se requiere:

- Terminar de consolidar la base jurídica de la propiedad de la tierra,

16 Se conoce principalmente, hasta la fecha: el "Plan contingente de recuperación agropecuaria" del MAG para las zonas afectadas por las inundaciones, apoyado por la FAO, la recomendación de la UE de readecuar el quehacer de sus proyectos de desarrollo rural en atención a las necesidades de la rehabilitación. El proyecto de CARE para 3,000 familias en Usulután para rehabilitar vivienda e impulsar la producción de granos y sorgo y para 350 familias en el sur de La Paz para rehabilitar infraestructura de agua y sanitaria (pozos y letrinas) que iniciará en enero 99 y diciembre 98 respectivamente constituye una respuesta ágil a la situación.. Por parte del sector gremial se conoce la propuesta de la CAMAGRO "Que hacer? Medidas de emergencia, de corto, mediano y largo plazo" orientada a la agricultura de todas las zonas afectadas. La FAO dentro de su programa de "Agricultura Sostenible en Zonas de Ladera", que desarrolla conjuntamente con el CENTA en zonas de los departamentos de Cabañas, Morazán y norte de Usulután, propuso un conjunto de acciones concretas tendientes a asistir de manera inmediata a los pequeños productores de dichas áreas que básicamente obtienen sus productos para autoconsumo. Estas medidas que bien pueden ser extendidas a otras zonas comprenden

- _ Proveer de silos metálicos a grupos de productores de microcuencas (incluida capacitación) para la conservación de granos y semillas. En esta iniciativa participa el Programa POSTCOSECHA de la cooperación suiza (COSUDE)
- _ Proveer de bombas de mochila a las comunidades para prevenir y tratar plagas de los cultivos
- _ Rehabilitar 9 Mz de parcelas de hortalizas, mediante "paquetes de rehabilitación", que incluyen semillas, fertilizantes y pesticidas. El productor beneficiario asume el 50% del costo del paquete
- _ Rehabilitar 5 Mz de sistemas de riego artesanal, en el que el beneficiario asume el 50% del costo
- _ Recuperación de la infraestructura (caminos y puentes) en colaboración con las alcaldías

- Apoyar la calificación de las instituciones locales más aptas para ofrecer a los pequeños agricultores los servicios técnicos y crediticios adaptados.
- Reparar y extender la red de servicio eléctrico rural para permitir la instalaciones de empresas locales de conservación y transformación de productos.
- Incentivar el rol de la organización gremial de los productores en la organización de las cadenas de mercadeo, mediante la formación de recursos humanos,
- Crear las instituciones de control de calidad y de información adecuadas,
- Dictar disposiciones legales para fomentar la consolidación de organizaciones mercantiles contractuales limitando los monopolios y garantizando la eficiencia y transparencia de los mercados.

Para que estos mecanismos tengan la amplitud social necesaria y faciliten la inclusión de los pequeños agricultores más afectados en la fase de post-emergencia, se recomienda:

- Restablecer el ciclo productivo-financiero de los pequeños productores en situación más precaria, iniciando por facilitar a la mayor brevedad la reconstrucción de la infraestructura familiar básica, en particular de vivienda en las zonas afectadas, reubicando su habitat para que no sean regularmente dañado por las inundaciones.

Se advierte que los pequeños productores más empobrecidos por el fenómeno, muchos de ellos siendo unidades familiares en situación todavía muy precaria producto de las dificultades encontradas en el camino de la reinserción económica después de los acuerdos de Paz, enfrentarán, en los 6 a 8 próximos meses, una limitación severa para recuperar el nivel mínimo alcanzado antes del desastre. En efecto, aun cuando existiera realmente la capacidad administrativa de llegar a ellos con un paquete de alimentos por trabajo acompañado de semillas y fertilizantes, deberán simultáneamente emplearse en la reconstrucción de su vivienda y buscar empleo temporal en los cortes de caña y café para garantizar un ingreso monetario inmediato. La experiencia de los primeros años del proceso de reinserción mostró que el tensionamiento sobre la disponibilidad de mano obra en familias generalmente jóvenes obliga a priorizar la reconstrucción sobre la producción.

- Evitar que sigan aumentando las pérdidas indirectamente causadas por el desastre, en los cultivos y animales domésticos, rehabilitando y mejorando las redes viales en el campo.

En cuanto al segundo reto, dada la fragilidad de la infraestructura de caminos rurales, la insuficiencia de medios propios o comunales de almacenamiento que presten un servicio adecuado apunta a la necesidad de impulsar masivamente estos mecanismos antirriesgos para un amplio sector de productores que no pueden pagar mecanismos financieros costosos como los seguros de cosecha. Pero en el corto plazo la rehabilitación de los caminos vecinales y puentes se torna en una carrera contra el reloj de la pudrición de las cosechas en pie.

El mecanismo de alimentos por trabajo en la reparación de caminos puede ser aquí también un paliativo temporal y complementario del accionar de las empresas de construcción, en las zonas donde la disponibilidad de alimentos haya sido severamente afectada, evitando así que la distribución de ingreso ocasionada por la reconstrucción masiva de infraestructura provoque una inflación dañina para el nivel de vida de los pobres.

La capacidad institucional para evaluar estos riesgos, la situación de los daños y de mercados e implementar mecanismos acordes con ello debería descansar fuertemente sobre la colaboración entre las alcaldías y las OPDs locales de mayor arraigo. Al respecto existe sin embargo la limitante fuerte que la presencia y la experiencia práctica de instituciones locales de desarrollo está muy mal distribuida en el territorio nacional como se aprecia en el mapa n°8.

- Apoyar la recapitalización de las unidades productivas afectadas.

Inmediatamente después en orden de prioridad, se presenta la recuperación de los hatos domésticos tanto de aves, ganado menor y mayor. Dada la lentitud normal de los ritmos de acumulación de las fincas pequeñas en materia pecuaria, este proceso debería ser apoyado con el mayor cuidado por parte de instituciones locales para que no se repita el movimiento caótico sobre el mercado del ganado que se dio al principio de la reinserción.

Paralelamente, se hará énfasis en facilitar la adquisición universal de instalaciones de acopio en finca.

- Acondicionar las infraestructuras para rehabilitar duraderamente las regiones productivas sensibles a las inundaciones y las infraestructuras de riego,.

Se plantea la urgencia de reactivar los distritos de riego productores de hortalizas que podrían beneficiarse el próximo año de la baja de la competencia ocasionados por los productos guatemaltecos y jugar un mayor rol en la seguridad alimentaria nacional. También en este caso se puede implementar el mecanismo de alimentos por trabajo de manera temporal, al reanudarse rápidamente la producción de hortalizas de verano en los próximos meses.

Además de las limitaciones propias de la implementación de un conjunto de acciones complejas como las señaladas antes y la necesidad de establecer socios locales para poder lograrlas, el financiamiento de estos posibles programas plantea un trade-off de carácter sectorial con repercusiones macroeconómicas importantes, que será abordado en la sección siguiente.

3. Reactivación productiva y límites macroeconómicos

Análisis de la situación: impactos directos y secundarios

El impacto del “Mitch” se ha hecho sentir principalmente en las zonas rurales, afectando así, entre todas las actividades económicas, el sector agropecuario e, indirectamente, las actividades de transformación, transporte, comercio y financieras relacionadas con él, así como las actividades económicas inducidas por la demanda relacionada con el ingreso generado en este sector.

Daños en el sector agropecuario

En el cuadro n° 6 en anexo se reporta el desglose de las cifras oficiales de pérdidas en el sector por un monto de 473 mill. de colones, o sea 54 mill. US\$. Como ya se indicó en la parte introductoria, estas cifras estarían posiblemente subvaluadas en la mitad. Los daños directos al sector alcanzarían entonces unos 10 por ciento del PIB sectorial. Pero es sobre todo el impacto diferencial sobre los estratos socioeconómicos en el campo el que se debe relevar para evaluar los límites reales a la reactivación productiva.

En el caso de los complejos agro-industriales de exportación (café y azúcar), se han reportado daños parciales en los cultivos, y no así en las plantas transformadoras. Es posible que las haciendas ganaderas hayan sufrido un mayor impacto por su ubicación, pero es en el universo de pequeños productores que la pérdida en cultivos, aperos y pertenencias ha sido mucho más significativa. Obsérvese que la pérdida monetaria en granos básicos (maíz y frijol), que constituye el sustento de los pequeños productores, representa el 60% del total según la evaluación preliminar oficial.

Adicionalmente a esta pérdida, que afecta la oferta de estos productos a corto plazo y podría afectar la canasta urbana si no se hubieran tomado las medidas precautorias, se tiene la que corresponde a infraestructura productiva menor, como los sistemas de riego, barreras, cercos, silos, etc., sin contar las pérdidas de los bienes personales—incluyendo viviendas—de ciertos pobladores. De tal manera que es el ahorro o la capacidad financiera mínima de amplios sectores pobres del agro que ha sido afectada. Dada la lentitud del ritmo de acumulación que los caracteriza, ello tendrá efectos sobre la demanda rural, ya estructuralmente deprimida, de bienes y servicios.

Daños en los otros sectores

A través del circuito económico que las relacionan con el sector agropecuario, las actividades industriales, comerciales y financieras se verán afectadas, aunque en un grado que depende de la intensidad de sus vínculos, su volumen de actividad, el tipo de bien y servicio que proveen y, sobre todo, del tipo de clientes con quien se relacionan.

Así, las financieras y establecimientos comerciales que se articulan a los grandes complejos agro-industriales, no sufrirán efectos negativos, e inclusive se beneficiarán más rápidamente de la reactivación, siempre y cuando se restablezcan las vías de comunicación con los países vecinos, en particular con el valle de Sula. En cuanto a los pequeños comerciantes de equipos, materiales e insumos, han de sufrir el mayor impacto, en parte porque su principal mercado son también pequeños productores, y porque, con su propio nivel limitado de capital, no cuentan con las mismas oportunidades en el mercado financiero. De hecho, la demanda por materiales e insumos agropecuarios, mercados en los cuales ellos son operarios será contraída, por lo menos, temporalmente, y su restablecimiento estará en función de la capacidad y ritmo de recuperación de las actividades primarias.

Para el sector financiero, como ya se ha adelantado en el párrafo anterior, los efectos han de depender de la magnitud del daño en aquellas unidades productivas que tienen acceso a él. En este sentido, dado que el crédito privado llega muy poco —o no llega— a los pequeños productores, no habría perjuicio ahora, ni lo habría después, para dichas instituciones.

En el resto del sector industrial, no ha sufrido daños directos pero presentará pérdidas inducidas de actividad, tanto por los daños del sector agropecuario como por el estado de las vías de acceso a los puertos de exportación. Aquí también será distinto el impacto indirecto para el sector de empresas más pequeñas cuya actividad depende de la oferta de productos generada en la pequeña agricultura, y en la grandes empresas industriales, maquiladoras o no. Las que producen bienes finales para el mercado regional podrán verse más afectadas por lado de la demanda de sus productos, a medida que la reactivación en los países vecinos se tarde más, mientras que el sector de la construcción saldrá obviamente muy beneficiado por la situación.

En cuanto al sistema vial, éste fue afectado no sólo en las redes troncales y puentes, sino en el conjunto de vías secundarias, terciaria y caminos rurales, en general, que unen pequeños municipios, cantones y comunidades y que constituyen redes por las cuales se logran las incipientes articulaciones entre los mercados.

Como se ha señalado, la amplitud de los daños en esta parte de la red se debió en gran parte a la falta de mantenimiento en la misma. Ahora bien, en el caso de los caminos vecinales, ello tiene un trasfondo estructural: el hecho que muchos de ellos se conviertan en drenajes naturales durante las épocas de lluvia se explica porque no fueron creados como ejes viales siguiendo criterios técnicos de ubicación, sino que su trazo corresponde a menudo a los límites de las antiguas grandes propiedades ganaderas, que definían por los cauces, y que la gente tuvo que utilizar posteriormente.

La imposibilidad de corregir, bajo la lógica del ordenamiento del territorio y el principio del límite social de la propiedad privada compatible con el estado de derecho, este sistema vial así originado, ha hecho que su destrucción sea recurrente, llegando a su estado extremo a raíz del fenómeno climático reciente.

En relación al turismo, la zona más afectada ha sido la de la desembocadura del río Grande, principalmente por las destrucción de sus playas, alrededor de las cuales habían instalados pequeños complejos, lo cuales han sufrido serios daños. Un turismo más incipiente aún es que el se ha venido desarrollando por la zona de la desembocadura del río Lempa. Los interesados en impulsar complejos turísticos en estas áreas podrían verse beneficiados, si se lleva adelante una iniciativa gubernamental de reasentar a los actuales pobladores en zonas más altas; aunque, estaría aún por interpretar correctamente este anuncio en el sentido de que se reasentarían sólo las viviendas (a manera de protección), dejando las partes bajas como áreas de trabajo; o, de lo contrario se les entregaría a los pobladores nuevas tierras (propiedades) en zonas distintas.

En el resto del sector de servicios, los servicios a la producción agropecuaria serán afectados indirectamente por la baja de la demanda inducida por la pérdida de ingreso de los pequeños agricultores más afectados, no así en la actividades de empresas orientadas hacia el sector de mayores recursos, salvo en el sector vinculado al comercio nacional y exterior.

Al contrario, los servicios no mercantiles del sector privado sin fin de lucro y de la administración pública serán fuertemente incentivados por las necesidades adicionales de atención surgidas en la

emergencia y que se prolongarán en función del proceso de rehabilitación y reconstrucción y del empleo que generará

Efectos secundarios

De las proposiciones anteriores sale que los daños a los sectores no agropecuarios son principalmente daños indirectos, causados tanto por el sector agropecuario mismo como por las destrucciones de infraestructura productiva, sin tomar en cuenta los efectos adicionales causados por los eslabonamientos de estos sectores entre sí.

Aunque que no se cuenta con un modelo estructural de coherencia económica para simular el conjunto de estos efectos secundarios, es de prever que, dado el peso del sector agropecuario ampliado en el PNB [32 por ciento] y dada la importancia de sus vínculos con multisectoriales, los efectos habrán de ser significativos. Otro factor de peso en la reducción del PIB será el incremento del déficit corriente de la cuenta externa por el doble impacto de la reducción de exportaciones y del incremento de importaciones, siempre y cuando las remesas familiares, pese a que reaccionan positivamente al fenómeno del Mitch a causa de la solidaridad con los familiares, no aumenten en la misma cuantía.

Sin embargo, de acuerdo con las estimaciones oficiales, la pérdida agregada de crecimiento a causa del Mitch en 1998 sería pequeña en relación al crecimiento previsto: apenas unos 0.5 puntos porcentuales, contra un crecimiento esperado de 4 por ciento. Ese optimismo puede estar fundado en la capacidad de recuperación que la economía salvadoreña ha mostrado en la posguerra, pero al menos debería ser matizado por las consideraciones siguientes:

- Esta estimación se refiere al impacto en el ciclo productivo corriente. Sin embargo, los efectos indirectos pueden agravarse el próximo año si la reposición de la red vial en los países vecinos y el propio país se tarda. Asimismo, los efectos acumulados sobre el ingreso de la gente se seguirán produciendo, limitando la reactivación por la demanda.
- Tal como se mostró, el impacto diferencial sobre la distribución del ingreso serán amplificadas por los efectos secundarios, dada la segmentación de los mercados existentes. En este sentido es posible que gran parte del impacto económico se produzca en un sector insuficientemente tomado en cuenta por las Cuentas nacionales.
- Los supuestos implícitos acerca de la reactivación nacional y del impacto de la reconstrucción en países vecinos pueden ser sobre estimados si existen limitaciones a las mismas. En el apartado siguiente se analiza estas limitaciones para el caso nacional.

Contexto: las limitaciones para la reactivación

La descapitalización de un amplio número de pequeñas unidades productivas, que hará lento su proceso de recuperación es la principal limitante a nivel microeconómico. Se expresa a través de la pérdida de existencias (cosechas en pie), pero también del deterioro de las tierras, por la pérdida de nutrientes y la capa misma de suelo fértil arrancada por la erosión, las dificultades para la reposición de los escasos instrumentos de trabajo, dificultades para la rehabilitación de pequeñas

obras de infraestructura (cercos, canales de riego). En los sistemas de producción de los más pobres está la pérdida de otras oportunidades de empleo e ingreso, debido a que el tiempo excedente habitualmente dedicado a la prestación de servicios fuera de la finca, tendrá que ser dedicado a rehabilitar las tierras y a veces las viviendas.

Otro riesgo microeconómico es la mayor desvinculación de los mercados, debido a la posible lentitud en la recuperación de los ejes viales en su entorno. Para los que tienen acceso a crédito formal, las mayores dificultades para el acceso a créditos, toda vez la pérdida de existencia les impedirá cancelar los préstamos pendientes, serán serias limitantes para su reactivación económica, si las eventuales condonaciones o reestructuraciones no se acompañan de refinanciamiento. Lo anterior aumentará el riesgo para la pérdida de las propiedades, ya que se verían forzados a su venta de no recibir ayuda financiera oportuna y asistencia técnica adecuada.

Limitaciones macroeconómicas

La economía salvadoreña ha tenido tasas de crecimiento elevadas en los noventa compatibles con una reducción del déficit fiscal y una inflación moderada y una fuerte acumulación de reservas internacionales, es decir una notable "salud macroeconómica", aunque a costa de una contradicción de los salarios reales. Sin embargo, más recientemente, existen signos de relativo agotamiento sobre todo en los sectores de agricultura y comercio, mientras que las variables macrofinancieras tienden a desajustarse: la inflación se incrementó, el déficit fiscal ha pasado a 3% del producto y la tasa de crecimiento de las reservas netas se ha reducido.

Si bien las transferencias y la cuenta de capital de la balanza de pago permiten manejar holgadamente el déficit corriente, en el lado fiscal, la situación está más tensionada: la rigidez de un gasto público y la baja tasa de tributación aparente, que es políticamente y administrativamente difícil de incrementar, impiden un manejo fiscal más holgado de cara a la reactivación.

Es probable que se siga manteniendo como el primer objetivo toda la política macroeconómica el minimizar los riesgos de un incremento de la inflación, más allá de la preocupación normal por parte de las autoridades monetarias, por razones ligadas a la coyuntura política o para preservar la rentabilidad de un sistema financiero habituado a la estabilidad.

Si bien es cierto, las remesas familiares, podrían incrementarse en los siguientes meses toda vez que las áreas más afectadas constituyen un lugar de origen importante de los migrantes y que el ingreso de capitales se incrementará por las mismas razones de la asistencia financiera que está recibiendo el país y por la posible movilización adicional de inversiones extranjeras, ello no garantiza que se considere conveniente, desde el punto de vista macroeconómico, fomentar un proceso masivo de "reconstrucción".

En efecto parece irrealizable inyectar abundantes recursos en la reconstrucción sin activar las tendencias desestabilizadores que han comenzado a perfilarse. De tal manera que parece haber un trade off entre la estabilidad macroeconómica y la reconstrucción masiva. Ello se aplica aun cuando ésta se financie principalmente con recursos externos, debido a que es la monetización de la misma para financiar el componente nacional de la reconstrucción que se considera inflacionaria.

Riesgos sectoriales

Dentro del análisis de las rigideces aumentadas de los mercados, ocasionadas por los importantes daños a la infraestructura vial, se perfila el riesgo del impacto inflacionario de la relativa escasez de oferta de alimentos, tal como se mencionó en la sección precedente. Esta inflación originada en la restricción de la oferta se agregaría a las amenazas ya evocadas en cuanto al proceso de reconstrucción.

Frente a ello se perfila la utilización de la ayuda alimentaria más allá del periodo de emergencia como mecanismo para regular la oferta. El uso de la ayuda alimentaria, que se justifica en coyuntura de emergencia cuando las necesidades de personas afectadas por cualquier causa externa en su capacidad de demanda por la incapacidad de generar el ingreso correspondiente, no es dañino para las capacidades locales, siempre y cuando su tiempo de utilización sea inferior al tiempo de respuesta de los mercados. En la situación centroamericana mercados tan segmentados y con los cuellos de botella que existen en la capacidad de acopio y comercialización, es de prever que estos tiempos puedan ser largos.

Pero ni estos tiempos de respuesta ni el argumento de una oferta crónicamente deficitaria justifican una opción sistemática de recurrir a donaciones de alimentos como la preferencia por minimizar los impactos inflacionarios del alza de la canasta básica urbana, a costa de los intereses del sector de la oferta. Esta situación, que constituye una amenaza permanente para la agricultura en Centroamérica, recrudece en condiciones de emergencia como la provocada por el Mitch.

Respuestas institucionales

Por parte del Ejecutivo en general

La imagen que ha surgido en la mente de muchos acerca de los recursos necesarios para la reconstrucción a nivel de Centro América ha sido la analogía con un "Plan Marshall". Esto implica un ambicioso plan de apoyo en todos los campos, con impactos benéficos y duraderos sobre el despegue económico y las variables sociales. Sin embargo, ello enfrentará reticencias múltiples cuando se considere que la capacidad efectiva de implementación limitará su eficacia. El problema de fondo seguirá siendo entonces priorizar, orientar y canalizar los recursos buscando la mayor eficacia.

En El Salvador, la magnitud relativamente pequeña del desastre en relación con la economía nacional contrasta con una traducción en términos de necesidades financieras para las "Necesidades para la reconstrucción nacional y prevención de desastres" que alcanzan la cifra de US\$1,358.5 millones, o sea el 16.5 por ciento del PIB, a ser implementado en 5 años (ver cuadro n° 9 en anexo). Aun cuando se tome en cuenta la subvaluación de los daños por las razones técnicas ya explicadas así como por el interés de minimizar el impacto inflacionario de la reconstrucción, es patente que la magnitud mencionada en este documento responde a necesidades de "construcción" más que de reconstrucción, lo cual se entiende precisamente a partir de la argumentación principal desarrollada a lo largo del presente documento: si la magnitud del desastre se debe a la vulnerabilidad preexistente, incluyendo fuertes externalidades regionales, es

preciso para mitigar seriamente efectos adversos en el futuro, construir condiciones que antes no existían. Estas no han sido dañadas por el fenómeno reciente, pero sí deben ser creadas.

La pregunta central de cara al financiamiento externo es entonces doble: 1) por un lado cómo y con que prioridades se realiza la construcción de las nuevas condiciones, y 2) cuál será el aporte nacional para la misma.

Al respecto, según la composición sectorial de la necesidad de recursos presentada para la reconstrucción, el agropecuario aparece como el único sector del paquete solicitado. Las obras de infraestructura vial recibirían otro 30 por ciento, seguidas por los sistemas de agua y saneamiento con un 17 por ciento, los sectores sociales de salud y educación se repartirían un 11 por ciento y la vivienda por sí sola un 7 por ciento.

Ahora bien este orden de prioridades puede corresponder a grandes rasgos a las prioridades reales. En efecto, dada la argumentación anterior, las prioridades reales no se miden contra la magnitud de los daños directos ni el costo de reposición, sino por las necesidades de la reducción de vulnerabilidades y los montos que se incurrirían en la misma. Por ende no hay razones de aunarlas a la estructura de la evaluación de daños directos.

Lo que sí es importante es, como lo indica el análisis cualitativo de las interdependencias entre sectores económicos y los efectos económicos de la estratificación social y la segmentación de los mercados dentro de y entre ellos, así como el análisis espacial y microeconómico esbozado en las secciones anteriores, es que las focalizaciones en los estratos socioeconómicos, las focalizaciones geográficas y las modalidades de implementación se hagan para obtener la mayor reducción posible del diferencial de vulnerabilidad existente entre los sectores.

Como se carece de suficiente informaciones al respecto, este análisis deberá ser realizado posteriormente sobre bases más precisas. A manera de ejemplo, cabe notar que, de los 416.5 mill. US\$ estimados para la reconstrucción de infraestructura vial, sólo el 37% estaría destinado a vías terciarias y caminos rurales y que, en todo caso, este monto global equivale al total del financiamiento que los proyectos de infraestructura vial han absorbido a lo largo de los últimos 8 años.

En cuanto a la participación nacional en la modalidades de implementación y financiamiento, se tiene todavía una idea muy incompleta, por dos razones:

1) El cuanto a la implementación porque no se ha dado el "grupo consultivo" nacional interno para definir las prioridades y las responsabilidades con una amplia participación de los distintos sectores corporativos de la sociedad.

2) En cuanto al financiamiento porque no se ha explicitado las opciones macroeconómicas posibles ante los sectores económicos y sociales para que conozcan de los posibles riesgos inflacionarios y puedan optar por la opción más deseable.

Por parte del Ministerio de Agricultura

Como medidas de rehabilitación urgente para el sector agropecuario, el GOES, a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería, tiene presupuestado un plan tendiente a la rehabilitación de áreas, la sanidad vegetal y animal, e impulsar el reinicio de la actividad pesquera¹⁷. El cuadro de los montos requeridos para cuyos montos de inversión se presenta en anexo [cuadro n° 8 en anexo]:

En el análisis de este plan no se precisa con claridad la focalización de la atención hacia los pequeños productores dentro de los requerimientos sectoriales para la reconstrucción por el hecho que no se menciona ni se deja entrever el *partnership* con las organizaciones que a nivel local ya tienen la experiencia y la capacidad de llegar a corto plazo hacia ellos.

Cabe señalar que, adicionalmente a estas medidas, se tiene previsto destinar 2.15 millones de colones para llevar adelante un levantamiento de información con la finalidad de evaluar los daños directos de la tormenta, así como la realización de un monitoreo sobre la situación de los diferentes cultivos agrícolas a nivel nacional, la cual será una oportunidad de cuantificar las tesis cualitativas de la presenta valoración.

No se conoce aún de otros programas públicos de acción por parte de los sectores.

Reactivación productiva: propuesta estratégica

En contraste con sus éxitos macroeconómicos, El Salvador tiene ante sí un gran reto social: la erradicación de la pobreza y de mejorar los niveles de vida de su población reduciendo las brechas existentes en su seno. Pese a que la importancia del agro se ha reducido en los años 90, su importancia real ha sido ampliamente subestimada¹⁸, de tal manera que comenzado a pasar desapercibida una verdad que fue obvia durante varias décadas antes de la guerra civil, a saber que el reto social depende muchísimo del tipo de desarrollo rural que se implante.

Considerando el análisis de daños y riesgos anterior, se plantea aquí que la estrategia consiste en la reactivación agropecuaria como entrenador de los demás sectores, lo que requiere un esfuerzo inmediato en la infraestructura vial rural, seguido por mecanismos de más largo impacto en el ámbito de los servicios rurales a la producción. Ello tiene como condición que se superen los trade off entre los efectos potencialmente desestabilizadores de la reactivación y la estabilidad macroeconómica.

En el plano sectorial

En lo que concierne al sector agropecuario y sus eslabonamientos con la reactivación productiva en los otros sectores, el "Mitch" abre la oportunidad de restituirle el peso que se merece en las políticas públicas, iniciando un proceso de reactivación de la actividad productiva distinto a los que, tradicionalmente, han inducido otras coyunturas (por ejemplo, la del post-conflicto).

17 "Plan de contingencia y recuperación agropecuaria", nov. 98, MAG

18 Ver "Estrategia de desarrollo rural", sept. 98, CDR.

En esencia, el reto significa impulsar una reactivación productiva que reduzca las brechas sociales en el campo y las diferencias de oportunidades entre las regiones geográficas, reduciendo las concentraciones de recursos que históricamente han priorizado la capital y la región agroindustrial periurbana sobre el resto del país. No sólo porque las brechas son indeseables desde una perspectiva ética del desarrollo, sino porque imprimen al funcionamiento caótico a los mercados e impiden el desarrollo de mecanismos de regulación de los mismos.

De esta manera, para el caso de El Salvador un modelo que pretenda conducir a un amplio sector del campesinado hacia una mejora sustantiva de la calidad de vida en base a ingresos mejores y permanentes, requiere de una estrategia de reactivación que tendrá que asociarse o articularse a un proceso de *desarrollo rural* a través del cual este sector de la población pueda realizar actividades productivas complementarias. Algunas recomendaciones para ello fueron plasmadas en las dos secciones precedentes, las cuales deben ser completadas por las recomendaciones siguientes:

Al nivel de la implementación

Seguir impulsando un proceso de descentralización que involucre a los gobiernos y actores locales en la gestión de su propio proceso de reconstrucción, para poder ampliar las inversiones hacia los ámbitos locales.

En la medida que la estrategia propuesta se orienta a transformar el modelo productivo vigente, principalmente promoviendo el cambio en los patrones tecnológicos de producción y consumo y la educación ambiental, adquiere relevancia la formación de capital humano, en el marco del sistema educativo formal y no-formal, incorporar en el proceso de transformación productiva a los centros de formación técnico profesionales, así como a centros de investigación y organismos especializados en materia rural.

Al nivel de los contenidos programáticos:

Promover un mayor involucramiento del sector financiero privado en apoyo a esta actividad, lo que implica fortalecer los intermediarios no convencionales que son la única manera comprobada para que el capital financiero del sector convencional pueda llegar a los pequeños productores, apoyando la diversificación de las actividades en el ámbito rural.

Impulsar un programa amplio de capacitación y asistencia técnica que promueva la organización comunitaria (social y productiva) como parte del proceso de transmisión de conocimientos y técnicas de producción y de conservación.

Poner énfasis en la organización de la comercialización. En este sentido, se deberá promover a nivel local la ampliación de las redes de información e instancias reguladoras que permitan mayor integración de los mercados; asimismo, asistir técnicamente la promoción de la calidad y la distribución de productos en los mercados nacional e internacional. Dadas las posibilidades reales del país, deberá impulsarse la formación de redes de productores, según líneas de productos.

Las acciones propuestas podrían correr el riesgo de ser inefectivas, si es que no se complementan con un conjunto de medidas que deberán implementarse simultáneamente en los otros sectores. Deberán priorizarse los programas de construcción, mantenimiento y rehabilitación de las vías rurales. En el contexto de esta propuesta, los reforzamientos deberían implicar la posibilidad de rediseñar algunos ejes viales en función de la protección del medioambiente, de la existencia de zonas de riesgo y de facilitar la competencia en la articulación entre la oferta y la demanda.

En cuanto a las articulaciones con los demás sectores, si bien el esfuerzo planteado en la línea programática implica un fuerte desarrollo del sector de servicios productivos en medio rural como condición previa a mediano plazo, es de esperar que las capacidades instaladas en el sector de transformación y comercio, las cuales no fueron dañadas por el desastre, podrán responder favorablemente a la oferta agropecuaria a corto plazo.

En el plano macroeconómico

Dadas las condiciones macroeconómicas ya analizadas, el trade off entre la estabilidad de precios y la inyección de recursos para la reactivación no se supera por el hecho que estos sean recurso externos adicionales. No es la falta de reservas internacionales, ni la endogenización de las expectativas de devaluación que su eventual fragilidad hubiera podido causar, como sucede en otros países, la que provoca tensiones inflacionarias, sino el funcionamiento de los mercados. La brecha comercial adicional que generarán las necesidades de reconstrucción, mientras que las exportaciones mermarán temporalmente, podrá inclusive ser financiada por una facilidad externa temporal.

El problema central que se debe atender en la gestión macroeconómica es de no basarla en un paradigma exclusivamente monetarista, sino ponerla al servicio del crecimiento de la economía real. Esto significa eventualmente aceptar niveles de inflación mayores aunque tolerables para no truncar los incentivos a la oferta, tal como lo están haciendo los países industrializados frente a la amenaza de recesión mundial ocasionada por la propagación de la crisis asiática.

Luego significa desarrollar los mecanismos mesoeconómicos para reducir los tiempos de ajuste de los mercados y facilitar en el tejido geográfico la respuesta de la oferta frente a la inyección de recursos adicionales. Es sólo aumentando la eficacia con la cual los recursos financieros "llegan" a lo local que los desfases temporales puedan acortarse, reduciendo así las fricciones inflacionarias.

Los mecanismos institucionales de implementación recomendados en el enfoque sectorial de esta sección y en las secciones anteriores son la clave para ello porque trasladan a las instituciones de la economía real el dilema que no se puede resolver desde una visión macroeconómica estática.

Aplicación al tema sectorial de la seguridad alimentaria

Al financiar los programas de reactivación rural con donaciones alimentarias externas, se logra una implementación más rápida y por ende se evita el riesgo de un efecto inflacionario en las ciudades, que no está descartado a pesar de las medidas de contención, como el uso de las reservas estratégicas, pero se desaprovecha la oferta agrícola existente en varias regiones del país y por

ende se pierde una oportunidad que el sector privado contribuya a la rehabilitación, lo que daña a más largo plazo la reactivación del agro.

Se recomienda entonces implementar paralelamente al salir de la postemergencia un mecanismo de compras locales para su posterior distribución, que evita un daño adicional al sector productor. Para ello se requiere una mayor descentralización de las operaciones para que los beneficios sean mejor repartidos en el territorio y no se limiten a la oferta que más fácilmente se comercializa a través de las bolsas agropecuarias¹⁹. Esta segunda opción requiere entonces de una disponibilidad financiera adicional y no presenta riesgos inflacionarios en el campo dado que el dinero inyectado se corresponde con una oferta agrícola reactivable a muy corto plazo.

4. Daños y riesgos en la salud pública

La situación a raíz del desastre

Daños inmediatos a la salud: mortalidad

Fallecidos (oficiales y no oficiales)	240
Desaparecidos	135

Fuente: COEN, cifras registradas al 15.11.98

Daños inmediatos a la salud: morbilidad

ATENCIONES BRINDADAS EN EL SISTEMA DE SALUD PUBLICA RELACIONADAS CON LA TORMENTA del 31.10 al 18.11.98

Infecciones respiratorias	25,060
Enfermedades Dermatológicas	10,897
Enfermedades diarreicas	5,358
Conjuntivitis	5,574
Traumatismos	299
Trastornos psiquiátricos	299
Intoxicación alimentaria	23
Paludismo	19
Dengue clásico	18
Cólera	4
TOTAL	101,454

Fuente: MSPAS, Unidad Epidemiológica

Cabe destacar la aparición del primer caso de mortalidad por cólera en lo que va del año, reportado el 16.11.98 en el cantón Santa Cruzita, departamento La Unión. Controles efectuados por el MSPAS han detectado el Vibrión del Cólera en las aguas del Lago Guija.

¹⁹ Un mecanismo similar ha sido utilizado en el norte de Nicaragua a raíz de la emergencia, debido a que la ruptura de las vías de acceso impedía en un primer momento canalizada la ayuda alimentaria a las poblaciones damnificadas.

Daños a la infraestructura pública de salud

Según los datos publicados por COEN -11.09.98- de un total de 114 unidades de atención primaria de salud, existentes en las áreas más afectadas por la tormenta tropical, se reportan 18 unidades dañadas, representando un 15.78%

Daños a los sistemas de agua y alcantarillado

En 56 municipios se registran daños en estructuras relacionadas con el servicio de agua (presas, pozos, tanques de abastecimientos, tuberías madre, de conducción, bocatomas, redes de distribución, desarenadores y coladores). De las 489 estructuras existentes en esos municipios, 155 se encuentran dañadas, y dentro de ellas, 50 están totalmente destruidas. En términos porcentuales, la estructuras dañadas representan un 31,69%.

Los pozos perforados de uso familiar y comunitario, ubicados en las zonas inundadas planas, se encuentran dañados y contaminados por las aguas superficiales de escurrimiento en proporciones todavía no cuantificadas.

En las zonas afectadas han resultado dañadas 14 de 86 estructuras existentes de alcantarillado, representando 16,28% como cobertura de daños; en estas estructuras se incluye: sistemas aguas negras, sistemas de aguas de lluvia, descarga final. En un porcentaje probablemente muy alto, las letrinas en las áreas planas inundadas se han visto rebalsadas por las corrientes superficiales de agua.

El contexto explica los riesgos y amenazas a la salud pública

La población salvadoreña es predominantemente joven, la edad mediana no supera los veinte años, con índices de natalidad y mortalidad decrecientes.

Por cada 100 personas productivas hay otra 72 que dependen de ellas.

Las mujeres en edad fértil constituyen un grupo importante y vulnerable

Por razones económicas y de otra índole existe un alto índice de migración interna de la población, fundamentalmente dirigido hacia las zonas urbanas.

El crimen y la violencia juvenil ha alcanzado niveles alarmantes en el país.

La población salvadoreña se encuentra epidemiológicamente en una fase donde todavía prevalecen enfermedades infectocontagiosas y vectoriales ligadas a la pobreza, las limitaciones en el acceso a agua segura, disposición de excretas, educación, siendo la mayoría enfermedades reducibles y prevenibles con coberturas eficaces de la atención primaria, la educación sanitaria, la alta participación social en salud y el saneamiento básico familiar y comunitario, el mejoramiento de la seguridad alimentaria.

En el perfil epidemiológico de la mortalidad hospitalaria aparecen también de manera significativa enfermedades crónico degenerativas resultado del aumento de la expectativa de vida de la población.

Los datos evidencian de que los niños, las mujeres en edad fértil y los ancianos constituyen los grupos de mas alto riesgo, especialmente en las áreas rurales y urbano marginales

Hay un avance significativo en las coberturas inmunitaria de la población con disminución de las enfermedades relacionadas, siendo notable la erradicación de la polio certificada oficialmente por la OPS/OMS.

Las enfermedades transmitidas por vectores se ha logrado mantenerlas en los últimos años a niveles endémicos.

Factores de riesgo y amenazas adicionales producidos por el Mitch

Ampliación de las áreas y condiciones ambientales de reproducción incontrolada de vectores de enfermedades transmisibles.

Contaminación ambiental superficial en grandes áreas del país por fecalismo, desechos sólidos y líquidos, animales muertos, materiales orgánicos.

Contaminación de las fuentes superficiales de agua y de los pozos y otras fuentes friáticas, unido a la disminución del acceso de las poblaciones damnificadas a agua potable segura, potenciándose los factores de riesgo para las enfermedades diarreicas y el cólera .

Empeoramiento en las áreas afectadas del acceso de las poblaciones a sistemas de disposición de excretas y desechos, tanto a nivel familiar que comunitario.

Empeoramiento de las condiciones nutricionales en cantidad y calidad en las poblaciones damnificadas, con particular referencia a los grupos mas vulnerables, aumentando la susceptibilidad a las enfermedades endémicas y epidémicas infectocontagiosas y transmisibles.

Estado de Stress y ansiedad, ruptura de lazos y factores sicosociales familiares y comunitarios por el desplazamiento y desarticulación de poblados en las zonas afectadas.

Aumento drástico de falta de viviendas en las áreas afectadas,

Aumento de las migraciones internas

La magnitud y intensidad de los factores de riesgo y amenazas enunciados , además de otros factores ambientales , económicos y sociales , constituyen la base para la puesta en peligro de la situación sanitaria tanto de la poblaciones damnificadas, como de toda la población del país, ya que un posible incremento en las áreas afectadas de las enfermedades infectocontagiosas y de las transmisibles como cólera, dengue, malaria, leptospirosis, tuberculosis, y de transmisión sexual, todas susceptibles de alcanzar niveles de incidencia epidémicas, se propagaría al resto del país favorecido entre otros factores por :

Dimensiones reducidas del país, altísima densidad poblacional, , difusión de áreas de pobreza rural y urbano marginal ,alta movilidad interna de la población, intenso intercambio socio-economico con los demás países centroamericanos afectados.

En conclusión, las amenazas concretas y actuantes en la salud pública del país como consecuencias inmediatas y de largo plazo del huracán son:

El incremento de las patologías infectocontagiosas más frecuentes en los grupos poblacionales de mayor riesgo, La ruptura del equilibrio epidemiológico de las enfermedades transmisibles, El posible trastorno en la erradicación y control de las enfermedades inmunoprevenibles, El resurgimiento de niveles epidémicos a nivel nacional. Epidemias desencadenadas en países limítrofes.
--

Las iniciativas institucionales en salud pública

Gobierno central

Teniendo en cuenta la situación descrita anteriormente, en el Plan para la Reconstrucción Nacional y Prevención de Desastres el Gobierno de El Salvador plantea a la Comunidad internacional los requerimientos financieros para la reconstrucción, rehabilitación y equipamiento de Unidades de Salud, proponiéndose reconstruir y renovar 5 hospitales, 10 unidades de salud en las zonas afectadas; más 8 unidades a nivel nacional.

Ministerio de Salud Publica y Asistencia Social

Como respuesta inmediata a la problemática de salud pública determinadas por el Mitch, la Unidad de Epidemiología ha formulado y puesto en práctica un Plan de Acción del Sector Salud para Atender la Población Afectada.

Según los criterios de la Unidad de Epidemiología se han conceptualizados tres fases que guían las acciones previstas:

I) fase de impacto o inmediata: se refiere a la fase aguda de la emergencia, caracterizada por acciones de atención y protección directas a las personas y las familias(albergue, alimento, agua etc.) y atención medica curativa para resolver enfermedades agudas y problemas de angustia y ansiedad por el trauma.

II) fase mediana o intermedia: se refiere a la fase da la búsqueda de soluciones permanentes y estables de vivienda, nutrición, salud y productivos de las poblaciones afectadas. Requiere de acciones coordinadas intersectoriales e interinstitucionales. Esta fase desde el punto de vista epidemiológico constituye el compás de espera donde los factores de riesgo y las amenazas a la salud se fortalecen para dar inicio a los distintos periodos de incubación tanto de enfermedades de vehiculación hídrica, vectorizadas parttropodos ?, como aquellas de contagio directo. En esta fase la contaminación del ambiente y las aguas por excretas y otros contaminantes, favorecen la reproducción de moscas y zancudos, mientras la proliferación de ratas fuera de sus madrigueras destruidas por las inundaciones puede vehiculizar la leptospirosis.

III) fase de Recuperación y desarrollo: se refiere a la fase en que la implementaron de planes y programas de rehabilitación y desarrollo logran controlar y eliminar los brote epidémicos y los factores de riesgo para recuperar y mejorar las condiciones de salud anteriores al fenómeno de Mitch.

Programa de modernización y Reforma del Sector salud

A raíz de los Acuerdos de Paz, el MSPAS ha venido redefiniendo y acelerando, a través de la Dirección de Planificación y Modernización, un Plan Nacional de Modernización y Reforma del Sector salud.

En el 1997, en una primera y **importante** etapa de este plan se procedió, en base a unos de los ejes centrales de la reforma, la **descentralización**, a suprimir las direcciones regionales de salud y constituir 18 direcciones **departamentales** en todo el territorio (14 en los respectivos departamentos del país y 4 en el Area Metropolitana de San Salvador) con facultades técnico administrativas descentralizadas crecientes.

Este plan basándose en los **principios** de: Universalidad, Equidad, Solidaridad, Eficiencia, Subsidiaridad, Pluralismo se **propone** entre otras metas relevantes Impulsar en todos los Departamentos los **SISTEMAS SANITARIOS**; como instancias locales articuladoras y gestoras de los prestadores de servicio, **responsable** de la salud publica y integradora de las alcaldías municipales y de todas las fuerzas y actores sociales actuantes en salud a nivel local.

Participación del sector solidario en los planes de reconstrucción y desarrollo

Debe considerarse que a lo largo de los últimos 15 años (tanto en el período del conflicto como en el de la reconstrucción) han surgido en El Salvador una extensa red de organismos privados de desarrollo²⁰.

Tradicionalmente la Salud ha sido uno de los campos a los que mayor atención han prestado tanto las OPDs nacionales como las **agencias** internacionales.

A pesar de los años transcurridos desde la finalización del conflicto, en la actualidad subsiste en muchas de las zonas del país una **duplicidad** entre los servicios prestados por el Sistema Nacional de Salud, y los prestados por la **red** de actores privados sin fines de lucro.

Es importante tener en cuenta que gran parte de las zonas afectadas por el huracán coinciden con las poblaciones desplazadas a raíz de la terminación de la guerra (beneficiados por el PTT). Justamente en dichas comunidades es donde se encuentra una mayor presencia de OPDs especializadas en salud.²¹

Dicha red de salud cumple una función esencial como complemento a la poca capacidad demostrada por el Ministerio en **atender** a la totalidad de las necesidades a nivel local.

Por su parte, el Ministerio de Salud ve con cierto recelo la actividad de una multitud de actores que ejecutan acciones a menudo **dispersas** y poco coordinadas entre sí. En opinión del MSPAS la calidad de los servicios ofertados por las diferentes OPDs no reúne las garantías de calidad que este organismo debe garantizar como rector de la política de salud.

En realidad el trabajo desarrollado por este sector privado es técnicamente desigual y en general está prioritariamente orientado a la promoción de la salud a través de la organización comunitaria (precisamente una de las grandes debilidades institucionales del MSPAS, quien tiene grandes limitaciones para causar impacto más allá de los muros de las Unidades Locales de Salud). Con

20 El directorio elaborado por el PNUD en 1998, recoge al menos la existencia de 189 OPDs

21 Ver mapa adjunto

algunas excepciones²², el trabajo de las OPDs constituye una red poco articulada y de la que es difícil obtener una información completa.

Pese a esta dificultad, parece evidente que cualquier esfuerzo de valoración de daños y de reconstrucción debe apoyar los mecanismos de coordinación y complementación entre las autoridades sanitarias y un sector de la sociedad civil que ha acumulado una enorme experiencia técnica y social.

Recomendaciones estratégicas

El enfoque estratégico para la salud pública del país puede resultar de la integración de las acciones de lucha antiepidémica, reconstrucción y mejoramiento de infraestructura, dando nuevo impulso como vehículo motor del proceso nacional de salud a los elementos esenciales y prioritarios de reforma y descentralización contenidos en el Plan Nacional de Modernización del Sector, priorizando la localización en las áreas más afectadas, el mejoramiento de la calidad y cobertura integral al medio y las personas, con alto grado de participación social a nivel local – incorporando ONGs especializadas y otros actores de la sociedad civil–, como contribución sustantiva al mejoramiento de la salud pública y la cohesión social para la reconstrucción y el desarrollo sanitario del país.

Desarrollo Institucional

Fortalecimiento del rol rector, normador y supervisor del MSPAS, como expresión de las indispensables responsabilidades del estado, frente a las evoluciones de la situación sanitaria del país, formulando y dictando políticas, normas, programas y líneas técnicas saludables de impacto inmediato y de desarrollo del sector, que favorezcan el entorno político, social y técnico normativo del proceso de salud del país.

Activar, en los departamentos y municipios más afectados, la descentralización a través de los planes de implementación de la red de los Sistemas Sanitarios, entidades descentralizadas de prestación de servicios integrales de salud a las personas y al medio; fortalecer en modo particular las capacidades del personal de salud y de las estructuras locales de gestión para la planificación estratégica con enfoque epidemiológico en el abordaje de los problemas de salud. El avance en la planificación estratégica a nivel local constituye unos de los requerimientos importantes para el mejoramiento de la calidad, cobertura y equidad de los servicios y programas de salud así como en el uso eficiente de los recursos presupuestarios y de cooperación externa asignados al sector salud.

Infraestructura

Formular, en coordinación con los otros ministerios y dependencias involucrados, un plan de rehabilitación física, de equipamiento y de construcción de nuevas unidades y establecimientos de salud, aportando como sector salud criterios de priorización en base a valoraciones socio epidemiológicas de riesgos y daños a la salud, dando prioridad a las unidades de atención primaria

²² El caso de la red PROSAMI financiada por AID es especialmente relevante

en las zonas mas afectadas y a riesgo, siguiendo con los establecimientos de referencia en el marco de los Sistemas Sanitarios a **ser implementados** en las áreas más afectadas, completando el plan con los establecimientos de **segundo** y **tercer nivel** de atención. Estos criterios servirían para adecuar la ubicación de la **red de establecimientos** de **primer, segundo y tercer nivel** de atención en el marco de los espacios **territorio\población** definidos en todos los departamentos del país en la estrategia de implementación **de los Sistemas Sanitarios**.

Atención integral al medio.

Participación activa del **MSPAS**, en asociación con los demás actores a nivel municipal y departamental, en las actividades de las instituciones y organismos rectores de las aguas y alcantarillados en los asentamientos humanos más afectados por el huracán, dirigidas en particular a los planes contingentes y de **más largo alcances** de control, rehabilitación y reconstrucción de los sistemas domiciliarios y comunitarios de agua, letrización y alcantarillado, así como a los planes de saneamiento ambiental, **eliminación** de charcas y aguas estancadas, basureros y fuentes de contaminación ambiental, **disposición** de desechos. Mayor énfasis en los nuevos asentamientos donde se reubicarán de manera estable los damnificados que por razones de destrucción y exposición a riesgos no pueden regresar a sus antiguos poblados. Estas actividades podrían formar parte también de los **planes** y programas multisectoriales e interinstitucionales socio-sanitarios de empleos productivos y socialmente útiles. En relación con esto último habrá que tomar en consideración que la **gran mayoría** de promotores de salud comunitaria son mujeres.

Lucha antiepidémica

Revisión y mejoramiento sustantivo del Sistema de Información Sanitaria y Vigilancia Epidemiológica del MINSAS, enfocando en particular el mejoramiento de dicho sistema a nivel de la red de unidades de Atención Primaria, desde el nivel comunitario y municipal, hasta el departamental, en el marco de la **descentralización** y **planificación** locales, con la finalidad entre otras de estratificar y clasificar las áreas de salud en base a factores de riesgo y perfiles epidemiológicos. La información sanitaria y la vigilancia epidemiológica juegan un papel clave en la toma oportuna de decisiones y, en especial, en la detección temprana y en las intervenciones tempestivas de salud dirigidas a las áreas y grupos poblacionales que presenten mayores índices de riesgo y daños a la salud en caso de la presente como futuras circunstancias de alerta epidemiológica.

Revisión y mejoramiento sustantivos de la capacidad y dotación técnica, organizativa, de equipamiento e insumos y logística de las estructuras municipales y departamentales ordenadas en los Sistemas Sanitarios del **MISPAS**, encargadas del control, erradicación y seguimiento de los focos y brotes epidémicos y de control de plagas y vectores, para la intervención y prevención rápida y oportuna de las enfermedades vectoriales ligadas al agua y al ambiente y las zoonosis, priorizando los municipios y departamentos con mayores riesgos epidemiológicos.

Programas Sanitarios

Atención integral a las personas, reordenando en tal sentido los programas específicos dirigidos en particular a las madres, los niños, los ancianos y las personas con discapacidad. Se hará necesario

la implementación de programas específicos de atención de salud reproductiva para la mujer, desde una óptica diferente al promovido por programas tradicionales donde se le atiende como parte del binomio madre hijo, en detrimento de sus necesidades específicas, tales como planificación familiar, autoestima entre otros.

Implementación en las Unidades de Atención Primaria, de los programas y actividades de planificación, gestión y uso racional de los medicamentos esenciales y de los insumos médicos básicos de reposición periódica. Mejorar tanto los aspectos gerenciales como sanitarios, la prescripción y uso racional de los fármacos con el fin de no sobremedicalizar la creciente demanda de atención médica producida por la situación epidemiológica del país, evitando el mal uso de los recursos y evitando los riesgos de estimulación de la resistencia a los antibióticos en las enfermedades infecciosas.

Promoción y Participación en Salud

Implementar en los Sistemas Sanitarios de las áreas más afectadas de los Programas de Promoción y Educación sanitarios para las poblaciones, las familias y las escuelas. Particular énfasis deberá ser prestado a la prevención y reducción de las enfermedades vectoriales ligadas al agua y los hábitos alimenticios e higiénicos, la disposición de excretas y basuras y el saneamiento ambiental. El personal sanitario comunitario tanto institucional como el ligado a organismos sociales y de la sociedad civil, sin distinciones de origen o pertenencia, jugará un rol clave en los programas de prevención y educación sanitarias a nivel de los individuos, las familias, las escuelas y las comunidades, en un esfuerzo unitario de cohesión social en el abordaje local de los problemas de salud. De vital importancia en la implementación de esta estrategia es el rol activo de las mujeres, tanto en la prevención y educación sanitarias, en el ámbito doméstico y en las comunidades. Como se sabe, ellas son protagonistas principales en la educación de los hijos, y por tanto deberían ser tomadas muy en cuenta a la hora de diseñar programas o proyectos dirigidos a la educación sanitaria e higiénica.

Implementación y activación en los Sistemas Sanitarios en las áreas más afectadas de las instancias de concertación y coordinación en salud, tales como Consejos Consultivos y Comités de Salud y Desarrollo integrados por las alcaldías, ONGs especializadas y representantes de la sociedad civil local. Estas instancias pueden y deben jugar un rol clave en el proceso de concertación y unidad social en salud para sumar todas las energías institucionales y sociales a nivel local para enfrentar las secuelas del huracán y sentar las bases del desarrollo durable de las condiciones socio sanitarias de las poblaciones mas afectada, siendo la despolarización social un elemento sico-social básico para un ambiente de cooperación y concertación favorable y necesario a las acciones y programas de rehabilitación y desarrollo de la salud pública.

Dimensión Regional

Revisar y activar las Disposiciones y Programas Sanitarios interfronterizos en coordinación con los Ministerios de Salud Pública de la región y la asesoría de la OPS/OMS.
