

La reconstrucción en los países en etapa de posguerra: El Salvador

Resumen de estudios de casos

LA GUERRA PRODUJO UNAS 80.000 MUERTES, MILES de heridos e incapacitados, medio millón de desplazados, y la emigración de alrededor de un millón de personas a los Estados Unidos.

La guerra civil en El Salvador tuvo su origen, en parte, en las desigualdades sociales y económicas creadas durante la colonia, que culminaron en el surgimiento de una minoría selecta cuyos ingresos provenían de la industria del café. Esta minoría llegó a controlar la mayor parte de la tierra, sacando provecho de la mano de obra barata de las zonas rurales. A pesar de las tres décadas de crecimiento económico que precedieron a la guerra, la mayoría de los habitantes de las zonas rurales seguían viviendo en condiciones de extrema pobreza.

Tras un período de transición se firmaron los Acuerdos de Paz de 1992, que incluyeron las siguientes reformas: limitación de las funciones de las fuerzas armadas a la defensa nacional; establecimiento de la Policía Nacional Civil; reforma del sistema electoral y el sistema judicial, y creación de un programa de transferencia de tierras para

los ex combatientes y simpatizantes de la izquierda. A fines de 1996 se encontraban en vigor la mayoría de los componentes principales de los acuerdos.

Las actuales dificultades existentes en el El Salvador, cuyo origen se encuentra en las raíces mismas del conflicto, se traducen, entre otras, en los siguientes interrogantes: ¿Cómo aumentar las





oportunidades y el acceso a los recursos para la mayoría de la población? ¿Cómo abordar el problema de la falta de seguridad de las personas? y ¿Cómo incluir en el diálogo sobre los problemas del desarrollo a un sector más amplio de la sociedad civil?

La asistencia del Banco a El Salvador se centró, principalmente, en la reforma macroeconómica, aunque incluyó proyectos para los sectores de salud y educación destinados a mejorar los deficientes indicadores sociales del país. Esta asistencia fue fundamental para movilizar el respaldo económico internacional y crear los fundamentos macroeconómicos de la extraordinaria recuperación económica registrada en la primera mitad de la década de 1990. Si bien el volumen de asistencia suministrado por el Banco en la etapa de posguerra fue inferior al provisto por otros donantes, su labor rectora de las cuatro reuniones del Grupo Consultivo entre 1991 y 1995 facilitó considerablemente los esfuerzos de reconstrucción y la recuperación económica. Parte de esta labor se realizó a través de operaciones de préstamo de alta calidad y servicios no crediticios del Banco. Sin embargo, ningún programa (con o sin el respaldo de los donantes) ofrece aún buenas perspectivas de superar el legado socioeconómico más grave del conflicto, a saber, los delitos violentos, o falta de seguridad de las personas, que tienen proporciones epidémicas.

Reanudación de las operaciones del Banco

Debido al conflicto, entre junio de 1979 y octubre de 1987 no se aprobaron nuevas operaciones del Banco en

El Salvador. Tras el terremoto de 1986, que devastó la capital, el Banco decidió reanudar sus operaciones en el país, lo cual permitió al personal de la institución establecer nuevos contactos con sus colegas salvadoreños. Esto condujo, con anterioridad a la firma de los Acuerdos de Paz, al establecimiento de relaciones con el gobierno y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), un centro de estudios privado. El gobierno de Cristiani, que fue elegido en 1989, normalizó las relaciones con el Banco y solicitó asistencia en forma de un programa de ajuste estructural.

El Banco desempeñó una labor fundamental de coordinación de los donantes inmediatamente antes de la firma de los Acuerdos de Paz y durante los primeros años del período de reconstrucción. La celebración de una reunión del Grupo Consultivo con anterioridad a la firma de los Acuerdos de Paz y la gestión competente del proceso por parte del Banco contribuyeron considerablemente a la eficacia de esa coordinación. En ese momento, era muy importante que el gobierno diera prioridad a la coordinación de los donantes y aprobara la influyente labor de respaldo del Banco.

La reanudación de las actividades del Banco en el Salvador se produjo en un momento muy oportuno, si bien ello no fue totalmente intencional puesto que el proyecto de reconstrucción tras el terremoto había impulsado una reanudación de las visitas del personal y alentado el diálogo. El primer préstamo para fines de ajuste estructural, de US\$75 millones, fue aprobado en 1991, un año antes de la firma de los Acuerdos de Paz. En 1993 se aprobó el segundo préstamo para fines de ajuste estructural, esta vez de US\$50 millones, para apoyar el programa de reforma económica del gobierno.

Resultados en el terreno

Reconstrucción de la economía

La asistencia del Banco fue esencial para movilizar el respaldo económico internacional. Los préstamos para fines de ajuste estructural sirvieron de apoyo al programa de desarrollo económico y social del gobierno para el período de 1989-94, centrándose en la

tributación, la privatización, el comercio, el sector financiero, los sectores sociales y el alivio de la pobreza.

La cartera del Banco en El Salvador incluye otros proyectos en tres sectores de la economía: energía, agricultura, y competitividad y modernización del sector público. Si bien ninguno de los proyectos está orientado exclusivamente a las zonas afectadas por la guerra, casi todos ellos tienen como objetivo la aplicación de importantes reformas de política e institucionales. Como en el caso de los proyectos para fines de ajuste estructural, la situación existente inmediatamente antes y después de firmarse los Acuerdos de Paz ofreció al Banco la oportunidad de dar a estas reformas un lugar preferencial en su cartera de proyectos sobre situaciones posteriores a los conflictos.

Reconstrucción del capital humano y social

La asistencia del Banco a El Salvador se centró principalmente en la reforma macroeconómica, aunque incluyó también algunos proyectos para los sectores de salud y educación destinados a mejorar los deficientes indicadores sociales del país. En el sector social, el Banco respaldó la labor de EDUCO (Educación con Participación Comunal), un programa autónomo comunitario del gobierno. Esta iniciativa ampliada ofrece buenas perspectivas para corregir algunas de las deficiencias básicas del sistema de educación de El Salvador heredadas del período anterior al conflicto. Este estudio demuestra que el suministro de asistencia en la etapa de posguerra puede facilitar el proceso de reconstrucción y conlleva una adecuada reorientación de la labor de desarrollo.

El programa EDUCO ha permitido complementar algunos aspectos políticos y de la sociedad civil en El Salvador. Este respaldo financiero para el logro de un acuerdo común es una contribución fundamental a la sostenibilidad del proceso de paz.

Mecanismos institucionales del Banco

La eficacia de la labor del grupo a cargo de El Salvador durante los años decisivos que precedieron y siguieron a la firma de los Acuerdos de Paz fue resultado de un alto nivel de capacidad, experiencia y continuidad.

Dada la cercanía de El Salvador a la sede del Banco en la ciudad de Washington no habría sido necesario, tal vez, contar con una misión residente en ese país durante el período de reconstrucción. Algunas personas estiman que, sin una representación en el país, el Banco habría desempeñado mejor su función de coordinador de la

asistencia e interlocutor entre el gobierno y los donantes. Otros consideran que la presencia de una misión residente habría favorecido la imagen del Banco y sus relaciones con la sociedad civil y los donantes.

Respaldo condicionado a la paz

Se ha criticado al Banco por no haber condicionado más directamente su asistencia en respaldo de los Acuerdos de Paz. De hecho, a través de su labor de coordinación de la ayuda, su diálogo sobre políticas, y sus operaciones, el Banco proporcionó considerable respaldo directo e indirecto para los Acuerdos de Paz. Un respaldo más abierto en áreas como la transferencia de tierras y la reforma de las fuerzas armadas y la fuerza pública habría planteado al Banco graves problemas relativos a su mandato.

Conclusión

El Banco ha respaldado la reconstrucción y recuperación de El Salvador a través de sus servicios no crediticios: servicios analíticos y de asesoramiento, y su función directiva en la coordinación de la ayuda. Este respaldo ha sido acompañado, como importantes componentes, de varias operaciones de préstamo de alta calidad.

Los resultados obtenidos por el Banco en El Salvador indican que, al estabilizar y reconstruir la economía en un país en etapa de posguerra, el alcance y complejidad de las reformas estructurales deben corresponder a la capacidad y el nivel de compromiso del gobierno. El Banco debe incorporar condicionalidades adecuadas como un elemento constitutivo en su labor de coordinación, en su diálogo directo sobre políticas, y en su cartera.

Además, el Banco debe prepararse para asumir ciertos riesgos en respaldo de programas piloto innovadores, tales como EDUCO, que ofrecen posibilidades de eliminar las deficiencias de las políticas e instituciones heredadas de la etapa anterior al conflicto.

La falta de seguridad de las personas y la ineficiencia del sistema judicial son dos de los principales problemas socioeconómicos de El Salvador. En su diálogo con el gobierno, el Banco puede hacer hincapié en la necesidad de fortalecer el sistema judicial y los mecanismos de aplicación de la ley y alentar a otros donantes a que contribuyan a persuadir al gobierno a avanzar en ambos terrenos.

Précis

“The World Bank’s Experience with Post-Conflict Reconstruction: El Salvador Case Study” de Alcira Kreimer y otros, Informe No. 17769, 4 de mayo de 1998. Los miembros del Directorio Ejecutivo y el personal del Banco pueden obtener este informe en la Unidad de Documentos Internos y en los centros de servicios de información regionales. El público en general puede solicitarlo al InfoShop del Banco Mundial:

Tel.: 1-202/458-5454

Fax: 1-202/522-1500

Correo electrónico: pic@worldbank.org

Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la Directora, Elizabeth Campbell-Pagé, tel.: 1-202/473-5365, fax: 1-202/522-3125, correo electrónico: ecampbellpage@worldbank.org

Por favor, dirijan todos los pedidos y consultas sobre las publicaciones al DEO, tel.: 1-202/458-4497, fax: 1-202/522-3200, correo electrónico: [OED Help Desk@worldbank.org](mailto:OED_Help_Desk@worldbank.org)

Esta y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones, Conocimiento y Asociaciones (OEDPK), del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial o a sus instituciones afiliadas.