

## El Salvador: La sociedad civil frente a la reconstrucción y transformación post-Mitch

Ileana Gómez  
y Nidia Umaña

**La tormenta tropical “Mitch” en El Salvador evidenció la vulnerabilidad social y ambiental del país. Además, movilizó esfuerzos importantes de diferentes actores en el sentido de orientar las acciones hacia la transformación del país, más allá de la emergencia y la rehabilitación. Esa dinámica llevó a la constitución de un foro de la sociedad civil y a una participación relativamente amplia en formulación del plan que se presentó ante la comunidad internacional en Estocolmo, en Mayo de 1999.**

**Aunque el enfoque del *Plan Nacional de Reconstrucción. Transformando El Salvador para reducir sus vulnerabilidades*, recoge una visión de desarrollo bastante inclusiva, la cartera de proyectos presenta problemas de coherencia, vacíos y desbalances en relación con el enfoque de desarrollo elaborado con una participación relativamente amplia de instancias gubernamentales y diferentes actores sociales.**

**Frente a la reconstrucción y transformación, los principales retos de la sociedad civil salvadoreña, tienen que ver con su capacidad de garantizar un mayor nivel de participación y representatividad en los agrupamientos surgidos en el período post Mitch. Ello contribuiría a legitimar a las representaciones de la sociedad civil, incidir a corto plazo en la instrumentación del Plan de Reconstrucción y transformación, así como a la concertación de propuestas de desarrollo social.**

### La dinámica social

Dentro de la dinámica social post-Mitch resulta particularmente relevante analizar las respuestas de la sociedad civil.

Una vez enfrentada la emergencia una diversidad de grupos, asociaciones y movimientos organizados a partir de sus vinculaciones e intereses territoriales, sectoriales o culturales, empiezan a buscar la forma de articularse para tomar parte en el momento de la reconstrucción y profundizar en temas como la vulnerabilidad social, vulnerabilidad ambiental, la transparencia o la participación ciudadana.

Dentro de este contexto, se han generado diversas esferas de discusión pública y movilización ciudadana, donde diversos actores se comunican entre sí y van tejiendo posibilidades de interacción con el Estado para la discusión de temas y propuestas claves (Ver Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Dinámica de articulación de la sociedad civil frente a la reconstrucción y transformación**

<b>Espacios de articulación</b>	<b>Productos</b>	<b>Actores</b>
Comunidades ONG y Alcaldías Bajo Lempa	Propuesta de las comunidades, organizaciones sociales, ONG y alcaldías de la micro-región centro costera en relación a la situación de vulnerabilidad frente a las inundaciones en la zona de bajo Lempa	Comunidades afectadas del Bajo Lempa Organismos mujeres Organizaciones territoriales ONG desarrollo trabajando en Bajo Lempa Alcaldías
Organismos de mujeres	Foro Taller Género y Desastres Diagnóstico de temas Foro Mujeres por la reconstrucción Constitución del Foro Permanente de Ciudadanas	Organismos mujeres ONG desarrollo con proyectos de género Concertaciones de mujeres
Mesa Campesina y pescadores artesanales	Estrategia para la reconstrucción y desarrollo de las zonas afectadas por la tormenta tropical Mitch en El Salvador	Organismos mujeres ONG desarrollo trabajando en zonas afectadas Federaciones campesinas
Mesas PNUD	Plan de reconstrucción nacional	Organismos mujeres Organizaciones territoriales ONG desarrollo ONG medio ambiente ONG internacionales Alcaldías Instituciones gobierno central Universidades Gremios micro-pequeña empresa Organismos internacionales de cooperación
Foro Sociedad Civil por la Reconstrucción y el Desarrollo sostenible de El Salvador	Propuesta del Foro de la Sociedad Civil por la reconstrucción y el desarrollo sostenible de El Salvador. Propuesta de mecanismos de participación en el proceso de reconstrucción y transformación de El Salvador.	Organismos mujeres Organizaciones territoriales Comunidades afectadas Organizaciones indígenas Gremios micro-pequeña empresa Radios comunitarias ONG desarrollo ONG medio ambiente Federaciones campesinas Sindicatos Movimiento comunal urbano Iglesias Universidades

Las primeras movilizaciones son de índole local, como las surgidas en el Bajo Lempa demandando reivindicaciones puntuales. Pero también dentro de la dinámica de los movimientos sociales se inician actividades para construir una propuesta de reconstrucción desde el enfoque de género, en el caso del movimiento de mujeres o desde el replan-

teamiento de los problemas del agro, en el caso las organizaciones campesinas.

### ***La movilización del Bajo Lempa***

La movilización social empieza con las comunidades, asociaciones territoriales y ONG que trabajan en el Bajo Lempa. Algunas ONG

como CORDES y CRIPDES destacan ante los medios de comunicación la vulnerabilidad de la población ante los desastres y llaman a la participación ciudadana en la reconstrucción de la vida productiva. A pesar de la movilización social del Bajo Lempa y del alto impacto que la tormenta tuvo en la zona, la primera propuesta que el gobierno lleva a Washington excluye el problema del Bajo Lempa en las zonas de Jiquilisco, Zacatecoluca y Tecoluca.

En febrero de 1999 la llamada Iniciativa del Bajo Lempa, que incluye a 3 alcaldías de la zona, presenta una propuesta en la cual demandan la generación de una política de desarrollo pleno del Bajo Lempa que les permita solucionar la situación de alto riesgo y vulnerabilidad, además de solicitar la construcción de obras de infraestructura para la prevención de desastres.

### **Organizaciones campesinas, reconstrucción y transformación**

Las organizaciones vinculadas con el sector agrario, como las federaciones cooperativas, organismos de mujeres y algunas ONG que trabajan en áreas rurales afectadas por la tormenta tropical, inician un proceso de consulta para formular un diagnóstico y una propuesta más sistematizada para el desarrollo de estas zonas. En este esfuerzo conforman la **Mesa Nacional de Organizaciones Campesinas y Pescadores Artesanales** que presenta la *Estrategia para la reconstrucción y desarrollo de las zonas afectadas por la tormenta tropical Mitch en El Salvador*.<sup>1</sup> La propuesta está dirigida a la reconstrucción de las zonas afectadas y la creación de bases para el desarrollo rural sus-

tentable bajo tres ejes básicos: económico, social y medio ambiental.

La dinámica de esta propuesta y el tipo de actores que la conducen, debe verse dentro de un proceso más amplio de análisis de la coyuntura agraria y promoción de espacios de incidencia social que se ha trabajado desde la sociedad civil con el apoyo de la cooperación internacional. Como agrupación, constituye una forma de articulación novedosa entre los tradicionales actores rurales, federaciones y cooperativas campesinas, con organizaciones territoriales, ONG y movimiento de mujeres.

La discusión social sobre las alternativas de desarrollo del agro también ha dado lugar a la formación de la **Mesa de Incidencia para el Agro**, con un enfoque más centrado en los temas coyunturales que impactan al agro salvadoreño. La Mesa persigue realizar acciones de incidencia ante organismos multilaterales en el exterior y la Asamblea Legislativa y el Ejecutivo, buscando empujar socialmente el tema agrario e identificar aliados.

### **La búsqueda del movimiento de mujeres**

Otro de los sectores más activos en la dinámica social post Mitch, ha sido el movimiento de mujeres, cuyas principales organizaciones y coaliciones<sup>2</sup> se han integrado en la mayoría de agrupamientos sociales, tanto regionales - sobre todo en la zona del Bajo Lempa- como los que adquirieron una dinámica nacional (Ver Cuadro 1).

Inicialmente, los grupos de mujeres discutieron el impacto social del huracán enfocándolo

<sup>1</sup> En esta iniciativa participan el Foro Agropecuario, FEDECOOPADES, CONFRAS, FECORAGEN, ANTA, FESACORA, FACOPADES, CORDES, FUNDACAMPO, FUDECIT-ITAMA, CCS, MAM, IMU bajo la asesoría técnica de FUNDE y el soporte del Consorcio de Agencias Internacionales de Cooperación (CAIC).

<sup>2</sup> Existen tres importantes concertaciones de mujeres: la Concertación de Mujeres, la Mesa Permanente de Mujeres Rurales y la Coordinadora de Organizaciones de Mujeres (COM) que aglutina a las organizaciones de mujeres y federaciones cooperativas que trabajan con programas de género.

desde la relación género y desastres para construir una propuesta de reconstrucción con perspectiva de género.<sup>3</sup> Las discusiones en torno a la vulnerabilidad y reconstrucción tenían un marcado enfoque rural, tanto por el mayor impacto del desastre en zonas rurales y costeras, como por el peso de los aglutinamientos de mujeres en torno a la problemática de la mujer rural.<sup>4</sup>

En estas discusiones se identificaron como problemas estratégicos la seguridad alimentaria, educación, vivienda y producción agrícola para las fases de emergencia y reconstrucción. Además se esbozaron estrategias para impulsar la participación social en la elaboración del plan de reconstrucción. Entre marzo y mayo de 1999 los esfuerzos se concentraron en lograr que las propuestas y criterios de género identificados fueran incorporados en la reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo.

Las principales concertaciones de grupos de mujeres elaboraron un documento de propuesta propia e independiente desde una perspectiva de género, que les sirvió de base para impulsar la incorporación de sus propuestas en el documento gubernamental presentado en Estocolmo y para abrir su participación en espacios de concertación más amplios como el Encuentro Centroamericano de Mujeres realizado en Tegucigalpa y posteriormente en el Foro de la Sociedad Civil que se forma en El Salvador (Umaña, 1999).

<sup>3</sup> Entre el 20 y 30 de enero se realizó el taller foro "Género y desastres, insumos para una propuesta de reconstrucción con perspectiva de género", organizado por varios grupos, asociaciones de mujeres, asociaciones cooperativas y ONG que trabajan proyectos con mujeres: IMU, MAM, ADIM, CMC, DIGNAS, FUNSAALPRODESE, MSM, ASDEC, ACCO, ADC, CRIPDES, CONFRAS, Mujeres de Guazapa, AMS, ADEMUSA, REDES Y Concertación de Mujeres.

<sup>4</sup> Entre ellas la Mesa Permanente de Mujeres Rurales, formada por organismos de mujeres y cooperativistas que han propuesto el Código Agrario con perspectiva de género.

### ***La integración de esfuerzos hacia la propuesta de Estocolmo***

De forma paralela a las experiencias antes mencionadas, surgieron otros espacios de concertación impulsados por organismos regionales e internacionales como la red ALFORJA y el PNUD. En estos espacios se incorporan nuevos actores a la discusión, incluyendo a diversas instituciones de medio ambiente que empiezan a coordinarse con el resto de las organizaciones sociales.

La red Alforja convocó en febrero de 1999 a una consulta sobre propuestas de reconstrucción con el objetivo de identificar las iniciativas existentes y temas comunes para desde allí empezar a construir propuestas, criterios y mecanismos de seguimiento. Uno de los resultados de esta reunión es la clara urgencia por coordinar las acciones de cabildeo y articulación de las diversas propuestas (ALFORJA, 1999).

Al mismo tiempo el PNUD facilitó un proceso de consulta con amplia participación del sector gubernamental y no-gubernamental en la consulta y diseño de los Planes de Reconstrucción Nacional que se llevarían a Estocolmo por el gobierno de El Salvador. Mientras que la propuesta del gobierno presentada en Washington en diciembre de 1998 no incorporaba planteamientos de sociedad civil, las orientaciones para la reunión de Estocolmo dieron la oportunidad para la formación de un proceso consultivo.

La necesidad de ampliar la participación se tornó particularmente importante en el caso de El Salvador, debido al menor impacto del Mitch y la menor atención internacional, en comparación con Honduras y Nicaragua. Si el gobierno podía mostrar que su propuesta incorporaba la participación de la sociedad á-

vil, podrían mejorar las posibilidades de obtener un mayor apoyo de la cooperación internacional.

Para la puesta en marcha del proceso de consulta, el PNUD facilitó la conformación de mesas técnicas sobre varios aspectos del plan de reconstrucción (prevención de desastres, salud, vivienda, reconstrucción y desarrollo local, desarrollo rural, medio ambiente, educación, y género). Sin embargo, dicho proceso comenzó hasta principios de febrero, quedando relativamente poco tiempo para formular un plan con propuestas concretas.

Además del proceso de consulta que promovió el PNUD, a principios de marzo surgió un esfuerzo paralelo, el **Foro de la Sociedad Civil por la Reconstrucción y Desarrollo Sostenible de El Salvador**, que empezó aglutinando a 25 ONG y gremiales.

El Foro se formó frente a la coyuntura de Estocolmo, esencialmente por varias razones. Primero, algunos grupos de la sociedad civil no se sintieron representados en el esfuerzo facilitado por el PNUD. Segundo, el Foro se estableció con la lógica que la sociedad civil necesitaba contar con una plataforma propia para presionar y asegurar la incorporación de sus demandas desde su propia perspectiva. Además, el Foro se formó como parte de un esfuerzo más amplio de la sociedad civil organizada al nivel nacional, incorporando sectores que no habían tenido acogida dentro de las propuestas sectoriales, como el movimiento comunal urbano, el movimiento étnico, asociaciones de microempresarios y asociaciones de trabajo con la infancia entre otros (Kandel y Rosa, 1999).

### **El plan de reconstrucción y transformación formulado con participación de la sociedad civil**

El *Plan Nacional de Reconstrucción Transformando El Salvador para reducir sus vulnerabilidades* presentado en mayo de 1999 en Estocolmo, se formuló con la participación de diferentes sectores del país (GOES, 1999a; GOES, 1999b). Esto introdujo una importante diferencia respecto del carácter gubernamental que tuvo el proceso de formulación del *Plan de Reconstrucción y Modernización Productiva de El Salvador, 1999-2020* presentado en la anterior reunión del Grupo Consultivo realizada en Washington en diciembre de 1998 (GOES, 1998a; GOES, 1998b).

El Plan de reconstrucción y transformación propone la articulación de cinco “anillos de seguridad” tomados de la propuesta de desarrollo humano sostenible del PNUD, y está estructurado sobre la base de seis componentes sectoriales a los cuales corresponden un total de 24 programas y 100 proyectos (Ver Recuadro 1).

En el primer volumen del documento, y para cada uno de los componentes sectoriales, aparece un diagnóstico de la situación previa al Mitch, un intento de consolidación de los daños provocados o agravados por el desastre, el enfoque propuesto para orientar las acciones de transformación, así como también una serie de lineamientos estratégicos para el corto y largo plazo. El segundo volumen recoge la cartera de proyectos identificados. Esta estructura del documento refleja la naturaleza misma del proceso de formulación del Plan. Las líneas estratégicas de la propuesta fueron establecidas con un cierto nivel de concertación entre las personas e instituciones participantes en las mesas técnicas convocadas por el PNUD. Sin embargo, la selección final de la

**Recuadro 1**  
**Principales componentes del Plan Nacional de Reconstrucción**

**ANILLOS DE SEGURIDAD**

- La organización social de las respuestas ante desastres
- La seguridad de las personas que tiene como elementos básicos la salud, la infraestructura y el hábitat
- La equidad en las oportunidades de inserción económica, especialmente a través del fomento a las micro y pequeñas empresas
- La sostenibilidad del ambiente
- La gobernabilidad estimulada por las instituciones formales e informales

**PROGRAMAS SECTORIALES**

- Sistema nacional de preparación y respuesta antes los desastres
- Salud
- Vivienda
- Reconstrucción y ampliación de la infraestructura local
- Fomento de la micro y pequeña empresa rural
- Gestión medioambiental

**EJES TRANSVERSALES**

En el plano económico

- la consolidación de mecanismos financieros funcionales a las acciones propuestas
- la coherencia con los equilibrios macroeconómicos alcanzados para garantizar una estabilidad de largo plazo

En el plano sociopolítico

- la construcción de una cultura de participación en la gestión del desarrollo, especialmente de las mujeres y en el ámbito local
- la protección del ambiente
- la formación de capital humano

carpeta de proyectos fue hecha por el gobierno y el PNUD.

Para tener una propuesta a tiempo para la reunión de Estocolmo, hubo que trabajar de manera intensiva durante tres semanas. Ante la premura, es comprensible que la sociedad civil concentrara tiempo y recursos en la discusión del enfoque y la formulación de los lineamientos de acción. Esto explica que el enfoque global corresponda al PNUD y que las numerosas coincidencias que se encuentran entre los enfoques sectoriales a lo largo del documento no hayan logrado convertirse en ejes transversales. Existe, además, cierta incoherencia entre el enfoque del Plan y los proyectos incluidos.

Junto a estos problemas de contenido, que serán desarrollados en los siguientes apartados,

hay un problema en la apropiación del Plan por parte de los diferentes actores que tomaron parte en su formulación, lo cual es clave para la etapa de instrumentación. La apropiación del Plan no fue favorecida por el tipo de convocatoria, que pudo hacerlo aparecer como un Plan del PNUD, y por que el trabajo de las mesas técnicas no concluyó con la devolución de los resultados a los participantes para que éstos pudieran conocer, retroalimentar y validar el documento final. Si bien esto intentó solventarse con una serie de cartas de entendimiento entre el gobierno y la sociedad civil, el problema sigue latente.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> En la "Carta Abierta a la cooperación internacional", firmada por el Vicepresidente de la República y dos representantes del Foro de la Sociedad Civil para la Reconstrucción y el Desarrollo en Estocolmo, indican que comparten el enfoque y concepción del Plan resultante del esfuerzo conjunto de la sociedad civil, los gobiernos locales y el gobierno central. La "Carta de Entendimiento entre la Delegación Oficial (Repre-

En las dificultades para la apropiación del Plan también influyó la incertidumbre respecto a si el nuevo gobierno asumiría las propuestas contenidas en el mismo, así como la responsabilidad de llevar a cabo las acciones propuestas, pues la realización de la reunión de Estocolmo coincidió con el período de transición presidencial en el país. La carta compromiso firmada por el Presidente electo tenía el propósito de reducir estos niveles de incertidumbre.<sup>6</sup>

### ***El enfoque del Plan***

La participación de diferentes actores en la formulación del Plan fue importante y efectiva en lo relativo a recuperar diagnósticos y propuestas previas, así como en la inclusión de muchos de los temas considerados prioritarios desde el punto de vista de la sociedad civil. Por ello es posible afirmar que la sociedad civil está reflejada en el enfoque y los ejes transversales del Plan, y en otros aspectos que

---

sentantes del Gobierno y de la Sociedad Civil) sobre los criterios para La creación de Mecanismos de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación del Plan Nacional de Reconstrucción y Transformación” fue firmada por el Vicepresidente de la República, 3 funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1 representante del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, 3 miembros del Equipo de Transición del Presidente electo, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, 2 representantes del Foro de la Sociedad Civil para la Reconstrucción y el Desarrollo, 1 representante de la Coordinadora de Comunidades del Bajo Lempa, 2 representantes de la empresa privada (la Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador y la Cámara de Comercio e Industria) y el Banco Centroamericano de Integración Económica.

<sup>6</sup> En la carta dirigida el 17 de mayo de 1999 a los “Excelentísimos representantes de países amigos y de organismos internacionales” por el Presidente Francisco Flores en su calidad de presidente electo, expresó su coincidencia con el enfoque del Plan, pues “incorpora los fundamentos filosóficos, conceptuales y estratégicos de mi Programa de Gobierno La Nueva Alianza”. Afirmó que “Comparto la visión, contenido y alcances del documento y reconoceré los compromisos que suscriba el Gobierno de El Salvador en la Reunión del Grupo Consultivo [...], compromisos que impulsaré promoviendo la participación, transparencia y corresponsabilidad, valores que fortalecerán la institucionalidad democrática y que son exigencias básicas contenidas en mi Programa de Gobierno”.

quedaron implícitos y a los cuales se hace referencia más adelante.

El enfoque adoptado presenta diferencias significativas respecto del Plan presentado en Washington, que como plan estrictamente gubernamental no contó con un amplio proceso de consulta para la realización de los diagnósticos y para la identificación de planes y proyectos. Ese plan se concentró en el impulso modernizador de actividades económicas relativas al comercio e inversión, la emigración, el desarrollo de una política de prevención de impactos por catástrofes y la reconstrucción de la infraestructura física y equipamiento (infraestructura física, reubicación y obras hidrográficas) (GOES, 1998a: 11, 13).

En contraste, en la discusión del enfoque del plan de reconstrucción y transformación se alcanzaron importantes acuerdos en cuanto al reconocimiento de la vulnerabilidad social y ambiental, como punto de partida para orientar la transformación del país, pero quedó pendiente reconocer y atender la vulnerabilidad institucional existente entre diferentes actores y niveles territoriales.

La vulnerabilidad institucional se refiere a las limitadas capacidades de que se dispone a nivel gubernamental y no gubernamental en los espacios local, nacional y regional, para la formulación e instrumentación de políticas públicas que articulen territorio, aparato político-administrativo y población. La relación entre el aparato político y el territorio lleva al tema de descentralización, mientras que la relación entre el aparato político y la población lleva al tema de participación ciudadana y contraloría social.

Para la elaboración del Plan se ensayó un estilo de formulación de políticas públicas más

plural y participativo, que encontró dificultades a la hora de enfrentar los dilemas que derivan de la tensión entre la lógica sectorial y jurisdiccional del aparato político-administrativo y la lógica territorial de los procesos económicos, sociales y políticos.

De igual forma que el plan presentado por el gobierno en Washington, el plan presentado en Estocolmo está marcado por una concepción sectorial que responde a la lógica jurisdiccional que caracteriza el funcionamiento del aparato político-administrativo del país, pero que resulta inadecuada para concebir e impulsar un proceso integral de desarrollo. No se incorpora el criterio de manejo territorial de los procesos de desarrollo, más allá de una gestión administrativa del territorio y el ambiente, ni una visión centroamericana de los problemas y sus soluciones (Enríquez, 1999).

La mayor parte de las responsabilidades para la instrumentación del Plan corresponden fundamentalmente a instancias centrales que operan de manera consistente con una división del trabajo según la cual al gobierno central le corresponde tomar las decisiones y asignar los recursos, especialmente en el ámbito de la política macroeconómica, y el espacio local se encarga de ejecutar los proyectos derivados de esas decisiones, especialmente en lo relativo a la política social y la mitigación de la pobreza.

La identificación de instancias responsables no necesariamente indica la existencia de mecanismos de coordinación interinstitucional que estimule y fortalezca la participación de diferentes actores, el logro de consensos y la unión de esfuerzos, más allá de la fragmentación y dispersión de las acciones, con los riesgos de omisiones y duplicidad que ello conlleva.

De la misma forma que en el plan presentado en Washington, en las propuestas no se menciona ni deja entrever la colaboración con las organizaciones que cuentan con experiencia de trabajo en el ámbito local. Tampoco se cuestiona ni contrasta la capacidad de instrumentación del gobierno central frente y junto a otras instancias municipales, privadas, no gubernamentales y de la sociedad civil (Enríquez, *Ibid.*).

### **Los proyectos incluidos**

Durante el proceso de formulación del Plan Nacional de Reconstrucción, faltó avanzar desde el enfoque hacia la identificación y formulación de planes y proyectos específicos. En ese sentido, aunque no puede cuestionar del todo la *pertinencia* de los proyectos, si se quedó corto a la hora de traducir en medidas concretas el enfoque acordado.<sup>7</sup>

En el Plan existen problemas de *coherencia* entre la presentación que se hace del tipo de desarrollo que se impulsará, aprovechando el esfuerzo y los recursos de reconstrucción, y la colección de perfiles de proyectos que se anexa. Los aspectos problemáticos y las tareas pendientes aparecen precisamente al considerar las ausencias y los desbalances en la carpeta de proyectos, en contraste con el enfoque y los lineamientos estratégicos del Plan, que reflejan el punto de vista de la sociedad civil. En cuanto a las *ausencias* se observa que los proyectos incluidos no siempre responden al carácter histórico, complejo e interrelacionado de los problemas identificados en el diagnós-

<sup>7</sup> En el plan presentado en Washington no sólo había un problema de pertinencia, pues incluía proyectos orientado a lugares que no habían sido afectados o a problemas que no habían sido agravados por la Tormenta Tropical, sino que se notaba una desvinculación entre los proyectos de corto plazo y los proyectos de largo plazo. Se trataba de acciones dispersas y aisladas que habrían impedido hacer de la inversión un esfuerzo sostenido y adecuadamente canalizado hacia el desarrollo (Enríquez, 1999).



tico; tampoco consideran adecuadamente la dimensión territorial de las dinámicas, ni operativizan los mecanismos propuestos, y tampoco se orientan hacia la transformación nacional. Si bien se hace referencia al carácter histórico de los problemas, su complejidad e interrelaciones, los proyectos incluidos son de carácter sectorial y no toman en cuenta al territorio como “espacio de interdependencias”. Esto genera traslapes y referencias cruzadas que más que garantizar la interrelación, tienden a duplicar y desarticular los esfuerzos. Este vacío resulta más claro en las propuestas de infraestructura productiva, vial, sanitaria, educativa y habitacional incluidas en los programas sectoriales.

Si bien en el enfoque se reconoce la necesidad de orientar acciones hacia la transformación a nivel nacional, un buen número de proyectos incluidos se focalizan en las zonas afectadas y las que se encuentran en situación de riesgo. Este vacío resulta más claro en el caso de los programas sectoriales de vivienda que olvidan los vínculos con los servicios básicos y con la planeación de asentamientos humanos, y de los programas de salud que olvidan la necesidad de un proceso de reforma que transforme la calidad y la ubicación de los servicios que se ofrecen.

Aunque en el enfoque se retoman una serie de propuestas resultantes de la experiencia de la sociedad civil que buscan garantizar la pluralidad y equidad, los proyectos incluidos hacen caso omiso de los mecanismos recomendados y no logran traducirse en acciones concretas. Este vacío resulta más claro en el caso de la propuesta de constitución del Consejo Consultivo de alta participación y de los Fondos Especiales para la ad-

quisición y legalización de tierra para uso habitacional o para ofrecer asistencia técnica, que fueron mencionados en los programas sectoriales de vivienda.

Los *desbalances* se refieren al número de proyectos correspondientes a cada uno de los programas sectoriales, al tipo de proyectos según su contenido, a las instancias responsables de su instrumentación y al tipo y monto de la cooperación solicitada. Esto sin considerar las diferencias existentes en términos de plazos y montos entre los proyectos incluidos.

Tomando en cuenta la distribución de proyectos entre los programas sectoriales, conviene hacer notar que la mayor cantidad corresponde a la Gestión Medio Ambiental, en primer lugar, y al Fomento a la Micro y Pequeña Empresa Rural, en segundo lugar. En la situación opuesta se encuentran los componentes sectoriales de Finanzas Locales y Vivienda (Ver Cuadro 2). Por influencia de la sociedad civil y sus intereses, este desbalance introdujo correcciones al Plan presentado en Washington que enfatizaba en proyectos de reposición de infraestructura.

**Cuadro 2**  
Número de proyectos incluidos en el plan de reconstrucción y transformación, según planes sectoriales

Sectores	Proyectos
Gestión medio ambiental	34
Fomento de micro y pequeña empresa rural	21
Sistema nacional de preparación y respuesta ante desastres	11
Educación	10
Salud	10
Reconstrucción y ampliación de la infraestructura local	9
Finanzas locales	3
Vivienda	2
<b>Total</b>	<b>100</b>

FUENTE: GOES. 1999b.

Tomando en cuenta el tipo de proyectos incluidos, se tiene que en su mayoría se relacionan con territorio y ambiente, seguidos de los que se refieren a producción e infraestructura. Un menor número de proyectos se orienta al desarrollo y fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas y, menor aún es el número de los proyectos referidos a tecnología, información e investigación (Cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Tipo de proyectos incluidos en el plan de reconstrucción y transformación**

Tipo de proyectos	Número
<b>Territorio y ambiente</b>	<b>34</b>
Estudios	5
Planes de ordenamiento	1
Planes de manejo. Contingencia	3
Cuencas principales	8
Microregiones	12
Áreas protegidas	3
Recuperación de suelos. Erosión	2
<b>Infraestructura</b>	<b>18</b>
Vivienda	2
Vialidad	1
Producción	5
Salud y educación	3
Electrificación	1
Agua	6
<b>Producción</b>	<b>18</b>
Agricultura	7
Pesca	2
Otros sectores	3
Financiamiento	4
Tecnología	2
<b>Formación de recursos humanos</b>	<b>11</b>
Educación formal	5
Educación comunal	6
<b>Capacidades institucionales</b>	<b>10</b>
Capacidades centrales	3
Capacidades locales	7
<b>Servicios a la población</b>	<b>5</b>
<b>Tecnología, información e investigación</b>	<b>4</b>

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información disponible en GOES, 1999b.

La responsabilidad por la instrumentación de los planes y proyectos, recae en su mayor parte en dependencias del gobierno central.

Además, entre estas dependencias se nota una distinción sobre el tipo de poblaciones, tiempos y proyectos para ser atendidos, situación que acentúa la desigualdad y jerarquía existente entre instancias gubernamentales en cuanto a las atribuciones, las capacidades y los recursos de que disponen.<sup>8</sup>

Para los proyectos de corto plazo, el 60% de los fondos de cooperación se han solicitado como donaciones. Estas se espera que financien totalmente los proyectos de medio ambiente, prevención de desastres, salud y finanzas locales (Cuadro 4). En el largo plazo, las donaciones también son determinantes para los proyectos de salud y educación. En estos casos, las posibilidades de financiamiento dependen de decisiones fuera del control nacional, lo cual introduce un importante margen de incertidumbre en la ejecución de importantes proyectos.

En el largo plazo, el 91% de los fondos de cooperación han sido solicitados bajo la modalidad de préstamo, para ser destinados principalmente al financiamiento de proyectos de medio ambiente, fomento de la micro y pequeña empresa rural e infraestructura. La opción por los préstamos puede ser interpretada como un mayor compromiso gubernamental con la ejecución de determinados componentes del Plan, aunque tiene implicaciones en términos de endeudamiento público.

<sup>8</sup> Por ejemplo, Los proyectos de infraestructura de control de inundaciones en las áreas urbanas son responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas, y en las áreas rurales del Ministerio de Agricultura y Ganadería. En los proyectos de manejo de cuencas, el Ministerio de Agricultura y Ganadería es responsable de la instrumentación de grandes proyectos en el largo plazo, mientras que los proyectos de manejo de subcuencas o áreas protegidas en el corto plazo, corresponden al Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales.

**Cuadro 4**  
**Monto y modalidad de la cooperación solicitada,**  
**según sectores y ejes del plan de reconstrucción y transformación**  
 (en millones de dólares)

Plazo y modalidad Sectores y ejes	Total	%	Corto Plazo, 1999-2001	% Donación	M y L plazo, 2001-2009	% Donación
Prevención de desastres	15	1	15	100	-	-
Salud	47	3	24	100	23	100
Vivienda	139	8	74	42	65	-
Infraestructura local	243	13	127	37	116	-
Fomento rural	330	18	114	37	216	-
Medio ambiente (MA)	804	44	126	100	678	-
<i>MA: acondicionamiento de cuencas</i>	703		25	<i>N.D.</i>	678	-
Finanzas locales	26	2	11	100	15	100
Educación	206	11	100	58	106	69
<b>Total</b>	<b>1,810</b>	<b>100</b>	<b>591</b>	<b>60</b>	<b>1,218</b>	<b>9</b>

FUENTE: Cálculos propios a partir de los datos que aparecen en GOES, 1999b: 1-18

### **Los ejes transversales**

El involucramiento de diferentes actores en la formulación del Plan, permitió explicar ejes transversales que supuestamente servirán de guía para su instrumentación (Ver Recuadro 1). Si bien estos ejes abren la posibilidad de ir borrando las fronteras tradicionales entre política económica y política social, no fueron desarrollados adecuadamente en la presentación de los programas sectoriales, tampoco cuentan con proyectos específicos, y no se establecen claramente los recursos y responsables para su incorporación y monitoreo.

No obstante, es necesario orientar esfuerzos hacia la recuperación de una serie de ejes transversales que quedaron implícitos en el enfoque y los lineamientos estratégicos del Plan y que corren el riesgo de ser olvidados por la falta de experiencia, por su novedad y por no contar con mecanismos concretos para garantizar su incorporación a la hora de instrumentar los proyectos incluidos (Ver Recuadro 2).

### **Recuadro 2** **Ejes implícitos en el enfoque del Plan Nacional de Reconstrucción**

- La importancia de considerar las diferencias sociales en términos de género, zona de residencia y edad.
- El reconocimiento de diferentes actores no gubernamentales, como garantía de una instrumentación participativa, plural, corresponsable y transparente.
- El espacio local como un espacio que favorece la participación ciudadana, por su relación con democracia.
- Los aspectos políticos y administrativos relacionados con la modernización, la descentralización y la coordinación interinstitucional.
- La privatización de los servicios básicos por su impacto en la vulnerabilidad social y por la importancia de redefinir el rol del Estado frente al mercado.
- El insuficiente presupuesto para diferentes componentes sectoriales, lo cual exige establecer formas de financiamiento complementarias, con la participación de diferentes actores y orientado hacia diferentes espacios territoriales.
- La necesidad de calificación de recursos humanos a diferente nivel y la realización de investigaciones.
- El ordenamiento territorial, principalmente bajo el enfoque de cuencas hidrográficas.
- La dimensión centroamericana de los problemas y sus soluciones.
- La orientación económica y productiva de muchos proyectos tradicionalmente considerados como sociales, que buscan reducir riesgos o mitigar la pobreza.

El reto para la sociedad civil es entonces explicitar, operacionalizar y monitorear estos ejes transversales en torno a los cuales existen importantes coincidencias en el enfoque del Plan, en tanto que alternativas de acción futura en términos de temas. También hace falta discutir las oportunidades, retos y tareas que se presentan para la sociedad civil en términos de actores y de agrupamientos sociales, de cara a la transformación del país.

### **La sociedad civil frente a la reconstrucción y transformación: Oportunidades, retos y tareas**

Las principales oportunidades, retos y tareas que la sociedad civil salvadoreña enfrenta frente a la reconstrucción están relacionadas con la capacidad de garantizar un mayor nivel de participación y representatividad en la composición y estructura de los agrupamientos surgidos en el período post Mitch. Ello contribuiría a legitimar a las representaciones de la sociedad civil como interlocutores frente a diferentes actores, lo que a su vez permitiría incidir a corto plazo en la instrumentación del Plan Nacional de Reconstrucción, y a mediano y largo plazo, en la concertación sobre propuestas de desarrollo social.

#### ***Oportunidades***

Al corto plazo, el momento de la reconstrucción ha abierto la oportunidad de crear una amplia y efectiva articulación de la sociedad civil salvadoreña, siempre y cuando sus agrupamientos logren constituirse en una entidad inclusiva y representativa de la diversidad de intereses identificables en su interior. A mediano y largo plazo existe la oportunidad de presentar e impulsar propuestas más globales de desarrollo, si se logra definir una agenda que incluya respuestas a problemas

más allá del Mitch. De esta manera, la actividad de articulación ciudadana post Mitch puede fortalecer su capacidad propositiva, garantizando la sostenibilidad de los agrupamientos.

De hecho, algunas iniciativas cuentan con la oportunidad y capacidad para incidir en las decisiones y acciones de los organismos de cooperación externa y del gobierno, siempre y cuando lleguen a capitalizar y desarrollar la capacidad de interlocución ganada.

Aquí podemos traer a cuenta la experiencia nicaragüense, donde el proceso de participación social ha logrado una mayor capacidad de negociación con el gobierno y ha mantenido una interlocución e interpelación constante con éste y la cooperación internacional. Construyendo sus propios mecanismos de monitoreo ciudadano (Ver Recuadro 3).

Esto tiene mucho que ver con la dinámica interna de la sociedad civil nicaragüense y con el peso del involucramiento del Grupo de los Cinco acordado en Estocolmo, el cual no existe en El Salvador, dejando una indefinida forma de articulación entre el Estado, la Cooperación Internacional y la Sociedad Civil.

#### ***Retos***

Frente a estas oportunidades, a casi un año de la tormenta, en El Salvador todavía se manejan muchas incertidumbres. Aunque existen propuestas de instrumentación desde la sociedad civil, no existe un proceso consistente al interior de la misma para lograr empujarlas ante el gobierno. Para la sociedad civil dos son los retos urgentes. Por un lado, integrar la dinámica social después de la reunión de Estocolmo y por otro, volver participativa y transparente la instrumentación del Plan Nacional de Reconstrucción.

**Recuadro 3**  
**Nicaragua: la experiencia de la coordinadora civil  
para la emergencia y reconstrucción**

**La Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción** de Nicaragua es uno de los esfuerzos más organizados y avanzados de la sociedad civil en Centroamérica. Esta agrupación surge a finales de 1998 aglutinando a 320 movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y 17 redes al nivel nacional. Al percibir la reconstrucción como una oportunidad extraordinaria para crear las bases y condiciones necesarias de un desarrollo ambientalmente sostenible, la Coordinadora se plantea como objetivo integrar diversas visiones, experiencias e intereses en una "visión de país que incluya lo específico de los diferentes sectores de la sociedad". Si bien, la Coordinadora tuvo que presionar vigorosamente para ser reconocida por el gobierno como interlocutores legítimos, demandando menos hostilidad y espacios de diálogo y coordinación, ante la coyuntura de Estocolmo, el gobierno nicaragüense tomó en cuenta este esfuerzo para el desarrollo de sus planes de reconstrucción

Existen dos productos que expresan la fortaleza de acción y capacidad de análisis y propuesta que alcanzó la Coordinadora: 1. La Propuesta para la Reconstrucción y Transformación de Nicaragua y, 2. La Auditoría Social para la Emergencia y Reconstrucción. Ambos aportes implican un proceso participativo de consulta para el análisis, monitoreo y evaluación de la problemática social, ambiental y económica producida por la tormenta tropical. Las propuestas principales que surgen de estos esfuerzos se relacionan con la transformación de la perspectiva de desarrollo, el cambio en el modelo de cooperación hacia una **cooperación descentralizada, la rendición de cuentas y monitoreo ciudadano**. **La Auditoría social** es un ejemplo de los nuevos procesos políticos que permiten impulsar el protagonismo de los actores sociales frente al Estado y la Cooperación Internacional en la fase de reconstrucción. Implicó aplicar una metodología participativa de monitoreo y evaluación de las tareas realizadas por la Coordinadora, el gobierno, las iglesias, las municipalidades etc. Una segunda auditoría se realizaría con el fin de dar seguimiento a la problemática de los refugiados a 10 meses del Mitch.

Sobre la base de sus propuestas y acciones de la Coordinadora, la sociedad civil mantiene un proceso de interlocución e interpelación hacia el gobierno para fortalecer el control y la participación ciudadana en la reconstrucción. Aunque desde el gobierno se han definido los mecanismos de seguimiento de los acuerdos de Estocolmo, involucrando tanto al Estado, agrupaciones sociales y la cooperación internacional, la Coordinadora considera que no se ha establecido un marco de evaluación en beneficio de los damnificados con participación ciudadana. No obstante, el gobierno se ha comprometido a mantener actualizada a la sociedad civil, elaborando indicadores de seguimiento apoyados financieramente por la comunidad cooperante, y ha demandado una coordinación de doble vía, que le permita conocer los proyectos que ejecuta la sociedad civil y evitar así la duplicidad de esfuerzos.

Aunque hay propuestas concretas sobre los mecanismos de instrumentación del Plan de reconstrucción, estos son todavía inciertos. Ha quedado pendiente la instauración del **Consejo Nacional de Planificación Económica y Social**, que estaría conformado con la participación de la sociedad civil (sindicatos, asociaciones de productores, empresarios, ONG) e instituciones estatales, con el fin de dirigir mejor las acciones, conocer los proyectos y priorizar los programas que lleguen a Nicaragua. Funcionaría como la instancia que permitiría lograr una mayor transparencia del manejo de los recursos que otorgan los cooperantes externos. Otro mecanismo de seguimiento planteado es la apertura de comisiones sectoriales y municipales desde las cuales los territorios puedan dar seguimiento a los proyectos que se vayan a realizar.

1. *¿Cómo integrar la dinámica social después de Estocolmo?*

Después de la elaboración y presentación del Plan en Estocolmo, las acciones y propuestas de la sociedad civil han sido sectoriales y poco articuladas. A pesar de la experiencia de trabajo conjunto facilitada por el PNUD, no se ha podido avanzar hacia un plan integrado de seguimiento de los acuerdos. Hay dispersión de esfuerzos sectoriales que se han abierto desde las exigencias territoriales para la construcción de infraestructura de protección, hasta las propuestas más globales como la del Foro de la Sociedad Civil.

Aunque representa el agrupamiento social más amplio, el Foro no llega a presentar una propuesta de lineamientos sobre la reconstrucción. Tampoco llega a integrar los productos ya existentes de las anteriores iniciativas, como la propuesta de la Mesa Nacional de Organizaciones Campesinas y Pescadores Artesanales o de las organizaciones de mujeres. Muchos de los organismos que forman parte de estas iniciativas sectoriales, se integran al Foro al considerarlo una alternativa para seguir activos en la discusión social post Mitch, pero tampoco consiguen impulsar desde allí sus propuestas.

Los grupos de mujeres, a pesar de mantener su participación en el Foro de la Sociedad Civil, continuaron elaborando su propia propuesta, al considerar que no existía un espacio para construir adecuadamente una perspectiva de género en el proceso de reconstrucción. Después de una reflexión interna sobre la reconstrucción y sus implicaciones optaron por formar sus propias instancias de debate e incidencia. Sin embargo, la construcción de otros espacios de coordinación ha implicado un verdadero sobreesfuerzo por parte de los organismos de mujeres.

Diversas agrupaciones de mujeres decidieron integrar el **Foro Permanente de Ciudadanas** como un espacio para facilitar la interlocución y demandas de las mujeres. Específicamente a través de este Foro se pretende: a) fortalecer las capacidades de interlocución de las mujeres lideresas y de sus organizaciones en diferentes niveles, b) incidir en la toma de decisiones y la contraloría social dentro del marco del Plan y c) documentar las demandas y formular propuestas para lograr la incorporación de los temas, lugares y personas no contemplados en el Plan.

El surgimiento de estas experiencias demuestra que si bien existe una rica dinámica de movilización y búsquedas sociales para definir presencias ante el proceso de reconstrucción, no están claros los caminos para lograr una representatividad integrada de la sociedad civil, lo que repercute en la forma en cómo puede instrumentarse el Plan Nacional de Reconstrucción.

2. *¿Cómo volver participativa la instrumentación del Plan de Reconstrucción?*

El ejercicio de las mesas técnicas coordinadas por el PNUD permitió la discusión de los enfoques del Plan e identificar proyectos. Pero en el paso de la elaboración del Plan hacia su instrumentación siguen siendo válidos los siguientes problemas respecto de las propuestas que surgen de la sociedad civil:

- a. No se han definido las líneas de acción necesarias para la instrumentación del Plan y las modalidades de interacción con el gobierno. Ciertamente en la coyuntura post-Estocolmo la sociedad civil no ha tenido una incidencia importante en las implicaciones de la instrumentación, como la promoción de proyectos prioritarios, monitoreo del uso de fondos, realización de proyectos y la auditoría social.

- b. No hay claridad respecto del papel que corresponde jugar a la sociedad civil durante la instrumentación. Si bien se han formulado propuestas de instrumentación, sus autores no las han podido impulsar ante el gobierno y la cooperación internacional. Por ejemplo, el Foro de la Sociedad Civil propuso la creación de estructuras de coordinación como el Consejo Nacional de Reconstrucción y Desarrollo integrado por las organizaciones sociales, municipalidades, gobierno y empresa privada, más la cooperación internacional, como mecanismo de seguimiento y control del plan de reconstrucción. Además de comisiones especializadas y consejos regionales y locales, que fortalecerían el trabajo y organización en las zonas afectadas. La propuesta inicial fue lanzada en mayo y presentada en agosto ante la Asamblea Legislativa ante la falta de respuesta del ejecutivo.
- c. No hay claridad sobre los mecanismos de seguimiento y monitoreo. Si bien, la sociedad civil ha presentado alternativas de estructuras que funcionarían como instancias de coordinación de la instrumentación, no ha podido avanzar en la definición de los posibles mecanismos de monitoreo, para los que se maneja una diversidad de enfoques, conceptos y prioridades. La apuesta por la contraloría social, como mecanismo de monitoreo, es un elemento de consenso entre las diversas agrupaciones sociales, pero no se tiene claridad sobre sus implicaciones.

Sobre éste último punto, puede ser sugerente la experiencia de la Auditoría Social realizada por la Coordinadora en Nicaragua (Ver Recuadro 3). En este caso se trata de una consulta ciudadana que en un primer momento se limitó a establecer qué y quién dio ayuda, sin

analizar el impacto de ésta, su pertinencia y grado en que se respondió a las necesidades a nivel local. Diez meses después de la tormenta La Coordinadora prepara una nueva consulta para evaluar los problemas que enfrentan hoy los refugiados y los avances en cuanto a preparación frente a los desastres.

Durante la fase de instrumentación, se vuelve clave impulsar la contraloría social que implique la participación ciudadana, más que enfrascarse en una competencia por acceder al financiamiento para proyectos concretos. En la experiencia de otros países de Centro América los Foros o Coordinaciones de la sociedad civil son el referente de la cooperación internacional, pero además tienden a convertirse en espacios de competencia y de alianzas con el gobierno para compartir fondos.

Cabe agregar que ante la ausencia en El Salvador de un mecanismo nacional de seguimiento del plan de reconstrucción y transformación, el PNUD decidió animar un proceso que permitiera definir dicho mecanismo. Para tal efecto, en Septiembre de 1999, convocó a un primer encuentro de los actores que consideraba debían involucrarse en la formulación y seguimiento del plan.<sup>9</sup>

### **Tareas**

A partir de los dos retos que enfrenta la sociedad civil salvadoreña para incidir en la instrumentación del Plan, en el corto plazo, y en la transformación del país, en el largo plazo, es posible identificar como tareas básicas: 1) la consolidación de la representatividad de la composición y estructura de los agrupamien-

<sup>9</sup> Los actores identificados por el PNUD son: a) el Gobierno de El Salvador; b) los gobiernos donantes; c) los Gobiernos municipales y las Asociaciones locales de habitantes o afectados; d) la Entidades financieras y Organismos multilaterales; e) las Organizaciones No Gubernamentales Nacionales e Internacionales; y f) la Empresa privada.

tos; 2) el diseño de mecanismos de instrumentación del Plan; y 3) acciones de fortalecimiento de la sociedad civil.

### *1. Consolidar la representación social*

Pasada la premura de Estocolmo, una de las tareas más urgentes para la sociedad civil es la consolidación de sus agrupaciones. Este es un momento para la redefinición de identidades, que tiene que ver con los procesos a corto y largo plazo.

A corto plazo es indispensable definir la estructura interna de las agrupaciones y el equilibrio del peso de los diferentes actores que lo integran. Esto implica trabajar en mecanismos de acción flexibles e inclusivos como garantía y condición para la incorporación de la diversidad existente y superación de las desconfianzas internas.

De la experiencia centroamericana podemos extraer algunas lecciones. Los foros de sociedad civil en la región son considerados espacios de amplia participación integrados por numerosas instituciones y organismos, pero en el nivel operativo las decisiones se concentran en las redes de agrupaciones con mayor poder de incidencia. Además, el presentarse como una convocatoria abierta, puede restarle capacidad de mantener enlaces concretos si no se tienen metas y propósitos claros.

La incidencia que puedan lograr algunos sectores a través de los foros sociales es complicada por la dificultad de manejo de la diversidad de intereses presentes. En efecto, hay sectores y dinámicas sociales que no se sienten representadas en este tipo de agrupaciones. Diversas organizaciones de mujeres en Centroamérica han coincidido en sus percepciones respecto a la invisibilización de la perspectiva de género dentro de las propuestas e iniciativas de la sociedad civil, tanto en

los foros como en las gestiones de la cooperación.

El equilibrio entre representatividad local y nacional es un punto sensible en la formación de los foros de sociedad civil. Estos se han convertido en espacios de reorganización de la representación social al nivel nacional en Honduras, Nicaragua y El Salvador. Sin embargo, tienen dificultades para involucrarse en acciones concretas a nivel local.

Pensando en el largo plazo, hay que reconsiderar la naturaleza de la incidencia y la propuesta ciudadana. Debido al estilo de reconstrucción planteado en los planes gubernamentales, prevalece el interés inmediato de obtener financiamiento y ejecutar proyectos a nivel local. Esto conduce a que los foros se entiendan como un espacio de gestión de fondos de cooperación y se diluya su carácter propositivo ante la reconstrucción y transformación de la región, que exige pensar en temas claves para el desarrollo y la democracia, para responder integralmente a las distintas vulnerabilidades sociales, ambientales o económicas.

Considerando lo anterior, algunas alternativas para redefinir el estilo de representación social exigen fortalecer las capacidades y liderazgos a nivel local, nacional y regional, diseñar mecanismos e instrumentos de trabajo para el seguimiento de la instrumentación y asumir una función de enlace y coordinación entre diferentes iniciativas y espacios territoriales. Específicamente se debe:

- Procurar que las agrupaciones se orienten a fortalecer la capacidad de los liderazgos locales, a la difusión de información y al apoyo a las acciones que se impulsan, a fin de formular e impulsar propuestas



que surjan como resultado de un proceso participativo a diferentes niveles.

- Definir las modalidades de interacción con el gobierno y la cooperación internacional.
- Tomar como referencia el nivel local como espacio en el que ocurren las acciones concretas de instrumentación de los diferentes proyectos.
- Preocuparse por enlazar la información que se produce y las acciones que se llevan a cabo en diferentes niveles. Especialmente, el enlace entre lo local y lo nacional, y entre lo local y lo regional.
- Enfatizar la construcción y/o fortalecimiento de las capacidades existentes a diferentes niveles y sectores para poder realizar acciones de contraloría social.

## *2. Avanzar hacia los mecanismos de Instrumentación del Plan*

En cuanto a la instrumentación del Plan Nacional de Reconstrucción, existen dificultades para realizar un seguimiento efectivo de la ejecución de los proyectos, pues como ya se mencionó, no hay un acuerdo básico sobre lo que se entiende por contraloría social. Tampoco se cuenta con instrumentos metodológicos, ni con experiencias previas que sirvan como referencia para llevarla a cabo.

Muchas de las propuestas formuladas hasta ahora para llevar a cabo el monitoreo de la instrumentación del Plan se limitan a garantizar el acceso a información sobre el avance en la ejecución de los proyectos y la orientación de las inversiones. Además de las limitaciones de enfoque, este tipo de control contable no ha sido efectivo como han puesto en eviden-

cia las denuncias sobre el supuesto desvío de fondos para personas damnificadas por Mitch hacia ex patrulleros, justo antes de las elecciones presidenciales de 1999.

Se acepta que la contraloría social va más allá del control contable, pues tiene que ver con los criterios para: a) decidir respecto de la prioridad de las inversiones y la modalidad de ejecución de los proyectos, y b) evaluar la calidad, la cobertura y la satisfacción de las inversiones en opinión de la población a la que van dirigidas. Habría que identificar si las decisiones son tomadas de manera vertical o participativa, así como también si para definir las instancias ejecutoras se convocan licitaciones o los proyectos son asignados de manera vertical y unilateral, y si se toma en cuenta a las ONG que cuentan con experiencia de trabajo en la zona o se trata de instituciones externas.

## *3. Acciones para el fortalecimiento de la sociedad civil*

Los temas críticos para la instrumentación del Plan también están relacionados con el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la sociedad civil, tanto para la toma de decisiones sobre la prioridad y la modalidad de ejecución de los proyectos de acuerdo con el enfoque que orientó su formulación, como para la realización de un monitoreo y evaluación de manera participativa y según criterios de contraloría social. Este es un reto para las diferentes instituciones y organizaciones con base local, pero sobre todo para los gobiernos municipales en el marco del necesario proceso de descentralización.

Se sabe que la instrumentación del Plan exige cierta capacidad instalada, conocimiento de los problemas de la zona y antecedentes de trabajo en ella por parte de las instancias responsables de la ejecución de los proyectos. La

existencia de redes y articulaciones sociales al nivel local es una garantía para la capacidad de impulsar los temas. Aquí existe una gran disparidad de capacidades entre las diversas cuencas afectadas por Mitch. Mientras en el Bajo Lempa hay una buena capacidad de organización, presencia de proyectos de desarrollo anteriores a la tormenta e iniciativas de articulación territorial, en las cuencas del Río Paz y Río Grande los procesos de organización social y los liderazgos locales están redefiniéndose o son todavía muy débiles.

Las capacidades locales son claves para la instrumentación del Plan, permiten el conocimiento de los problemas de la zona y antecedentes de trabajo en ella por parte de las instancias responsables de la ejecución de los proyectos. Sin embargo, aun existen dificultades para realizar un seguimiento efectivo de la ejecución de los proyectos, por la indefinición del significado e implicaciones de una contraloría social.

La fortaleza social es también imprescindible para la apropiación social del proceso de reconstrucción. Al iniciar este proceso algunas decisiones respecto de la prioridad y modalidad de ejecución de ciertos proyectos están siendo tomadas de manera unilateral e inconulta por parte de las dependencias gubernamentales y organismos internacionales. Esta situación plantea la necesidad de impulsar acciones y propuestas a nivel local, nacional y regional, de manera simultánea.

En tal sentido, conviene tomar en cuenta que cada uno de estos niveles es diferente en cuanto a la configuración del mapa de actores y relaciones de poder, la lógica de funcionamiento y las capacidades requeridas para la incidencia de la sociedad civil. Sin embargo, el fortalecimiento de la sociedad civil es un proceso que actualmente cuenta con las con-

diciones necesarias para que pueda desempeñar un papel más activo, propositivo y crítico frente a los retos de la transformación del país. ❧

## Referencias

ALFORJA-CCIC (1999). *Propuestas de la sociedad civil centroamericana para la reconstrucción y transformación de América Central luego del Huracán Mitch*. San José.

CoLatino. *La Fiscalía General de la República debe investigar el delito de compra de votos*. San Salvador 19 de agosto de 1999, p.3.

Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (1998). *Convirtiendo la tragedia del Mitch en una oportunidad para el desarrollo humano y sostenible de Nicaragua: Propuesta por la reconstrucción y desarrollo*, Managua. [http://online.forumsyd.se/ca/CA\\_Documents/](http://online.forumsyd.se/ca/CA_Documents/)

---. (1999). *Auditoría social para la emergencia y la reconstrucción*. Fase I, Managua.

CRIPDES, CORDES y otros (1999a). *Propuesta de las comunidades, organizaciones sociales, Ongs y alcaldías de la micro-región centro costera, en relación a la situación de vulnerabilidad frente a las inundaciones en la zona del Bajo Lempa*. San Salvador.

--- (1999b). *Carta Abierta al Presidente de los Estados Unidos Señor Bill Clinton de las comunidades, organizaciones sociales, Ongs y alcaldías de la zona del Bajo Lempa*. San Salvador.

Diario La Prensa. *ONG piden más atención al Gobierno*. Managua, 19 de febrero de 1999. <http://www.oxfam.org.ni/mitch/nicaragua/>

Diario La Prensa. *Tras la eficiencia de los ONG*. Managua, 16 de febrero de 1999. <http://www.oxfam.org.ni/mitch/nicaragua/>

Encuentro Centroamericano de Mujeres (1999). *Ejercer el poder para la equidad*, en ALFORJA-CCIC, "Propuestas de la sociedad civil centroamericana para la reconstrucción y transformación de América Central luego del Huracán Mitch", San José.

Enriquez, Alberto (Coord.) (1999), *Impactos de la Tormenta Tropical 'Mitch' en El Salvador y algunas respuestas institucionales*. Investigadoras: Nidia Umaña, Carolina Castillo y Laura Salamanca, Fundación Nacional de Desarrollo Económico (FUNDE)-Oxfam América, San Salvador.

Flores, Francisco (1999). *Carta dirigida a los Excelentísimos representantes de países amigos y de organismos internacionales*, San Salvador, 17 de mayo de 1999, 1pp.

Foro de La Sociedad Civil para la Emergencia y Reconstrucción (1999 a). *Propuesta Foro de la Sociedad Civil por la reconstrucción y Desarrollo Sostenible de El Salvador*. San Salvador.

--- (1999 b). *Propuesta de mecanismos de participación en el proceso de reconstrucción y transformación de El Salvador*. San Salvador.

GOES (1998a). *Plan de Reconstrucción y Modernización Productiva de El Salvador, 1999-2020, Documento preparado para la Reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centro América realizada en Washington, D.C., 10-11 de diciembre de 1998*, San Salvador.

GOES (1998b). *Perfiles de Proyectos, 1999-2020, Documento preparado para la Reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centro América realizada en Washington, D.C., 10-11 de diciembre de 1998*, San Salvador.

GOES (1999). *Plan Nacional de Reconstrucción. Transformando El Salvador para reducir sus vulnerabilidades. Resumen Ejecutivo, Documento preparado para la Reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centro América realizada en Estocolmo, Suecia, 25-28 de mayo de 1999*, San Salvador.

GOES (1999a). *Plan Nacional de Reconstrucción. Transformando El Salvador para reducir sus vulnerabilidades. Volumen I, Documento preparado para la Reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centro América realizada en Estocolmo, Suecia, 25-28 de mayo de 1999*, San Salvador.

GOES (1999b). *Plan Nacional de Reconstrucción. Transformando El Salvador para reducir sus vulnerabilidades. Volumen II, Documento preparado para la Reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centro América realizada en Estocolmo, Suecia, 25-28 de mayo de 1999*. San Salvador.

GOES et al (1999). *Carta de Entendimiento entre la Delegación Oficial (Representantes del Gobierno y de la Sociedad Civil) sobre los criterios para La creación de Mecanismos de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación del Plan Nacional de Reconstrucción y Transformación*. Estocolmo, 27 de mayo de 1999.

GOES-FSC (1999). *Carta Abierta a la cooperación internacional*. Estocolmo, mayo de 1999, 1pp.

IMU, MAM y otros (1999). *Género y desastres, insumos para una propuesta de reconstrucción con perspectiva de género, El Salvador*. Memoria de Foro Taller, San Salvador, 29 y 30 de enero.

Kandel, Susan (1999). *Después de Mitch: Temas y Actores en la Agenda de Transformaciones de Centro América*. Boletín PRISMA No 36.

La Prensa Gráfica. *Harán auditoría a damnificados Mitch*. San Salvador, 23 de agosto de 1999, p. 44.

La Prensa Gráfica. *Gobierno entregó ayuda de Mitch a expatrulleros*. San Salvador, 19 de agosto de 1999, p. 4-5

Lacayo, Leslie N. (1999). *Gobierno se compromete a informar a la sociedad*. Nacionales. <http://www.ibw.com.ni/>

MAG (1998), "Mitch", *Informe de Coyuntura, No. 14*, San Salvador, Oficina de Análisis de Políticas Agropecuarias (OAPA), p 14-18

MARN (1999), *Identificación de daños en los recursos naturales de El Salvador por la Tormenta Tropical Mitch*, San Salvador, Dirección de Patrimonio Natural, 14pp.

Mesa Nacional de Organizaciones Campesinas y Pescadores Artesanales (1999). *Estrategia para la reconstrucción y desarrollo de las zonas afectadas por la tormenta tropical Mitch en El Salvador*. San Salvador.

MESAS TECNICAS (1999). *Propuesta para el contenido estratégico en el Plan Nacional de Reconstrucción Transformando el país para reducir la vulnerabilidad ante los desastres*. Documento producto de las Mesas Técnicas de trabajo. Borrador para discusión, 5 de marzo de 1999, San Salvador, PNUD.

ONU-ES (1998), *De la emergencia al desarrollo: ¿Cuál camino seguir para la reconstrucción?*, San Salvador, Sistema Operacional de Naciones Unidas en El Salvador.

Robleto Lang, David (1999). *Fiscalización de fondos de Estocolmo*. Publicado en el Diario La Prensa, Managua 25 de junio. <http://www.sce.gob.ni/docs/>

RREE (1998). *Unidos en la Rehabilitación y Reconstrucción*. Mensaje del Señor Presidente en cadena de Radio y Televisión del 15 de noviembre de 1998, [www.rree.gob.sv/Sitio/Sitio.nsf/](http://www.rree.gob.sv/Sitio/Sitio.nsf/)

Secretaría de Cooperación Externa de Nicaragua. *Gobierno y sociedad civil encuentro de seguimiento de Estocolmo*. Nota de Prensa, 21 de julio de 1999. <http://www.sce.gob.ni/noticias>

Umaña, Nidia (1999). *Propuestas de género para aprovechar la oportunidad abierta por el desastre*. Sistematización del Taller realizado el 26 de febrero por la Coordinación de Organismos de Mujeres, la Mesa Permanente de Mujeres Rurales y la Concertación de Mujeres. San Salvador.

## Boletín PRISMA

36. Después del Mitch: Temas y actores en la agenda de transformación de Centroamérica
35. Valoración y pago por servicios ambientales: Las experiencias de Costa Rica y El Salvador
34. Los servicios ambientales del agro: El caso del café de sombra en El Salvador
33. El Agro salvadoreño y su potencial como productor de servicios ambientales
32. Derechos de propiedad y acceso de la mujer a la tierra en El Salvador
31. Experiencias locales de gestión en El Salvador: Nueva Concepción, Zacamil y Zapotitán
30. Hacia una gestión ambiental estratégica en El Salvador
29. Lineamientos para una estrategia ambiental de la Región Metropolitana de San Salvador
28. Cambio climático global y revegetación nacional: Retos y oportunidades
27. Gestión local de los desechos sólidos en la Región Metropolitana de San Salvador
26. El Agro Salvadoreño y los servicios ambientales: Hacia una estrategia de revegetación
25. Transformación económica, crisis del agro y pobreza rural en El Salvador
24. Conflictos ambientales y desarrollo sostenible en las regiones urbanas
23. Estado, Actores Sociales y Medio ambiente urbano en El Salvador
22. Hacia una Estrategia Ambiental para la Región Metropolitana de San Salvador

## Publicaciones Especiales

- \* Nuevas Institucionalidades para el Desarrollo Sostenible en El Salvador. Los casos de Nueva Concepción, Zacamil y Zapotitán
- \* La Evolución de la Red Urbana y el Desarrollo Sostenible en El Salvador
- \* Gestión Estratégica de la Tierra Urbana
- \* La Deuda del Sector Agropecuario: Implicaciones de la Condonación Parcial
- \* El Banco mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo: Operaciones en Centroamérica y Guía de Acceso a Información y Participación Pública

Las publicaciones de PRISMA se encuentran disponibles en las siguientes Librerías:

- Librería UCA
- Universidad Luterana Salvadoreña
- Librería FEPADE
- Book Shop Galerías Escalón
- Book Shop Metrocentro
- Book Shop Gavidia
- ASTAC
- Libros CHAMUL (Santa Ana)
- La Segunda Lectura (Santa Ana)
- Librería M.J. Grafos

### Suscripción Anual a Boletín PRISMA (6 Números)

El Salvador (Entrega a Domicilio)	¢ 75.00
Centro América y Panamá (Envío por Correo Aéreo)	US\$ 15.00
Resto del Mundo (Envío por Correo Aéreo)	US\$ 25.00



Tels.: (503) 298-6852  
(503) 298-6853  
Fax: (503) 223-7209

E-Mail: info@prisma.org.sv  
URL: www.prisma.org.sv

PROGRAMA SALVADOREÑO DE INVESTIGACIÓN SOBRE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE

Director: Herman Rosa

Editor: Nelson Cuéllar

La Fundación PRISMA es un centro de referencia, investigación e incidencia sobre temas de desarrollo y medio ambiente en El Salvador.

La Fundación PRISMA trabaja por la construcción de consensos para una gestión de desarrollo viable, ambientalmente sensata y socialmente incluyente en El Salvador.

Nuestro estilo de trabajo es una interacción constante, amplia, transparente y colaborativa con los principales actores del desarrollo.