

**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 Raclos 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 desa-

rollo rural sustentable 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 I).

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

<sup>1</sup> En esta iniciativa participan el Foro Agropecuario, FEDECOOPADES, CONFRAS, FECORACEN, 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, FUNSALPRODESE, MSM, ASDEC, ACCO, ADC, CHIPDES, 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 ci-

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

**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

final de la 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

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” 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 (Enriquez, 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 (Enriquez, *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 (Enriquez, 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 Espe-

ciales para la adquisición 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 pla- zo, 2001- 2009	% Dona- ción
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>	<i>703</i>		<i>25</i>	<i>N.D.</i>	<i>678</i>	-
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 explicitar 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.