

Artículos

¿La reconstrucción de El Salvador? Una crítica a la reconstrucción nacional*

Peter Sollis

Resumen

Este artículo analiza el progreso hecho en el primer año de reconstrucción nacional. Se limita a tres temas vitales para una recuperación nacional sostenida: la implementación del plan de reconstrucción nacional y la amplitud de la participación de los beneficiarios, a lo cual el gobierno dio mucha relevancia al presentar dicho plan; el papel de la Fuerza Armada en la reconstrucción, en concreto las actividades de acción cívica de la Fuerza Armada; finalmente, el artículo considera las prioridades de gasto del gobierno de Cristiani en relación con su política social de postguerra, lo cual es importante, pues los gobiernos pueden convertirse en poderosas fuerzas de cambio social cuando están preparados para comprometer fondos en los programas sociales orientados hacia los sectores más pobres.

1. Introducción

Con la firma de los acuerdos de paz en 1992, la guerra se detuvo y la reconstrucción empezó. La reconstrucción de las sociedades divididas siempre es un proceso difícil, pero en el caso de El Salvador es algo más complejo por el hecho de que ninguna de las partes ganó la guerra. Los acuerdos de paz reconocen implícitamente dos modos para gobernar. El reto para la política de reconstrucción

consiste en integrar dos modelos de desarrollo: el primero se encuentra en las áreas fuera del control gubernamental y se caracteriza porque los servicios son prestados por organizaciones no gubernamentales, grupos populares y eclesiales y organizaciones comunitarias de base; mientras que el segundo se encuentra en las áreas controladas por el gobierno, donde la prestación de servicios con frecuencia se caracterizó por los propósitos contrainsurgentes. La desalentadora tarea del gobierno

* Este artículo es una versión condensada de un informe más largo publicado por WOLA con el título *Reluctant Reforms: The Cristiani Government and the International Community in the Process of Salvadorean Reconstruction*. Terry Tracy ayudó editorialmente.

consiste en promover la reconstrucción en áreas donde las instituciones gubernamentales fueron tradicionalmente las más débiles y donde el apoyo popular al FMLN era muy fuerte.

Existe consenso en que El Salvador debe ser reconstruido como una nación unida, coherente y económicamente exitosa, pero hay diferencias sobre el significado de la reconstrucción. Algunos consideran la reconstrucción como un retorno a la situación existente previamente, con una acción limitada para reparar el daño causado en la infraestructura y en la capacidad productiva y reinserando a los combatientes en la vida civil. Otros consideran que la reconstrucción nacional debe comprender políticas para rectificar las desigualdades económicas y sociales que crearon las condiciones para la guerra.

Este artículo analiza el progreso hecho en el primer año de reconstrucción nacional. Se limita a tres temas vitales para una recuperación nacional sostenida. El primero es la implementación del plan de reconstrucción nacional y la amplitud de la participación de los beneficiarios. El hecho de que el Ministerio de Planificación haya subrayado este componente cuando el plan de reconstrucción nacional se presentó hace importante establecer si la estructura institucional creada para implementar dicho plan permite la participación amplia de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil.

El artículo también considera el papel de la Fuerza Armada en la reconstrucción. Analiza las actividades de acción cívica de la Fuerza Armada. Al ser la institución nacional más grande y unida, pero históricamente la más represiva, ¿es la participación de la Fuerza Armada en la reconstrucción compatible con una participación amplia de la sociedad civil? Esta pregunta es pertinente dada la reducción del tamaño de la Fuerza Armada y la redefinición de su misión después de la guerra y es crítica para el curso de la reconstrucción, puesto que si asume un papel relevante en la construcción de la nación, la Fuerza Armada compite con las organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente, el artículo considera las prioridades de gasto del gobierno de Cristiani en relación

con su política social de postguerra. Los gobiernos pueden convertirse en poderosas fuerzas de cambio social cuando están preparados para comprometer fondos en los programas sociales orientados hacia los sectores más pobres. Por lo tanto, la redistribución de los recursos ilumina las intenciones del gobierno en cuanto a profundizar la desmilitarización de la sociedad salvadoreña al mismo tiempo que busca una justicia social mayor.

2. Los planes de reconstrucción del gobierno de Cristiani

2.1. Los antecedentes

El gobierno concibió sus políticas de reconstrucción en el contexto de su programa de estabilización y ajuste estructural. El plan nacional de reconstrucción, revelado en una reunión de donantes internacionales del grupo consultivo, organizada por el Banco Mundial, en 1992, tiene dos etapas. Una fase de contingencia para enfrentar las necesidades urgentes en los seis primeros meses y una fase de mediano plazo que cubre cinco años. Sus cuatro objetivos principales son: (a) la reintegración de los ex combatientes y de la población civil más afectada en la vida productiva; (b) el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales en las áreas más afectadas, (c) la reconstrucción de la infraestructura social y productiva básica, dañada o destruida por la guerra y (d) la promoción de la participación de todas las partes de la sociedad en el esfuerzo de reconstrucción nacional.

El plan nacional de reconstrucción prioriza 106 municipalidades (posteriormente incrementadas a 115), identificadas por tres criterios: (a) áreas donde el conflicto hizo estragos continuamente, la infraestructura fue destruida y las instituciones locales quedaron inoperantes; (b) áreas bajo ataque repetido y caracterizadas por la emigración, niveles de vida pobres y destrucción de la infraestructura, (c) áreas con la infraestructura destruida, pero no reparada por limitaciones institucionales o de recursos. El plan nacional de reconstrucción designó 800,000 beneficiarios integrados por (a) ex combatientes de la Fuerza Armada y del FMLN; (b) personas desplazadas en zonas altamente conflictivas.

vas, (c) refugiados repatriados en zonas conflictivas y (d) la población civil en zonas controladas por el FMLN¹.

Respondiendo a una petición del gobierno, los donantes confirmaron su apoyo para la reconstrucción económica y social de postguerra, comprometiéndose con un total de 800 millones de dólares aproximadamente para dos años. Estados Unidos fue el donante más grande al comprometer 250 millones de dólares para las necesidades inmediatas y de mediano plazo. Este fue un primer paso para dar tiempo a otros donantes a procesar los fondos comprometidos. Los donantes se mostraron preocupados sobre el monitoreo y la supervisión del proceso de reconstrucción². Sin embargo, la propuesta de un donante para monitorear la participación de las organizaciones no gubernamentales, la cual fue apoyada por el gobierno salvadoreño, no ha sido puesta en práctica³.

2.2. ¿Es el plan de reconstrucción nacional un plan de consenso?

El gobierno considera el plan de reconstrucción como un esfuerzo nacional desarrollado por medio de procedimientos consultivos con un espectro social amplio. El borrador del plan fue discutido en foros multisectoriales con cien instituciones privadas y públicas y con el FMLN⁴. La presentación del gobierno del plan de reconstrucción nacional a los donantes fue apoyada por el FMLN, que junto con el sector privado, los sindicatos y COPAZ estuvieron formalmente representados en la delegación oficial.

El consenso sobre el plan de reconstrucción nacional presentado en la reunión de Washington se debió en gran medida, sin embargo, a la presión de los donantes. En las discusiones previas se dejó claro tanto al gobierno como al FMLN, que el apoyo de los donantes dependería menos del contenido del plan de reconstrucción y más de un apoyo político amplio y probado⁵. El FMLN, que no quería ser acusado de socavar los esfuerzos de reconstrucción, se sintió obligado a participar en

la delegación oficial de la reunión de marzo, a pesar de la existencia de desacuerdos no resueltos en algunos asuntos importantes⁶.

Las diferencias profundas sobre el papel apropiado de las organizaciones no gubernamentales y de otros actores ajenos al Estado y sobre la estructura institucional para su implementación se derivan de la falta de claridad en estos temas en los acuerdos de paz. Aunque los acuerdos dicen que el plan de reconstrucción nacional no es responsabilidad exclusiva del gobierno y debe reflejar los deseos colectivos del país, no especifican los mecanismos de consulta ni los de participación. No existen líneas estrictas sobre cuándo, por qué y cómo actores no estatales como el FMLN, las organizaciones de la sociedad civil y el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas deberían participar en el plan de reconstrucción nacional. Consecuentemente, el gobierno, el FMLN y las organizaciones no gubernamentales interpretan los acuerdos de manera diferente.

La voluntad del gobierno para incorporar las ideas del FMLN cuando las considerase apropiadas, inicialmente, no llegaba a incluir el control de este último sobre los programas que afectaban a sus ex combatientes. Las organizaciones no gubernamentales notablemente ausentes en el primer borrador del plan de reconstrucción nacional fueron incluidas eventualmente en los borradores siguientes como implementadoras de proyectos⁷. Sin embargo, las organizaciones no gubernamentales con experiencia de trabajo en antiguas zonas conflictivas que buscaban un papel institucional en la estrategia y en la formulación del programa fueron rechazadas por el gobierno con el argumento de que su capacidad para implementar programas era limitada, su administración y sus sistemas financieros eran débiles y aquéllas sólo eran capaces de suministrar asistencia social.

2.3. La estructura institucional del plan de reconstrucción nacional

El gobierno es consciente de que necesita de

Las maneras nuevas de trabajar fueron socavadas por el desmedido deseo gubernamental para regular la reconstrucción municipal.

una colaboración sustancial de los actores no estatales para conseguir las metas de la reconstrucción. Las áreas de reconstrucción no sólo están ubicadas en lugares del país donde el sector público ha sido débil tradicionalmente y donde los grupos comunitarios y las organizaciones no gubernamentales se han consolidado, sino donde una gran cantidad de población beneficiaria permanece ajena al gobierno y tiene una gran simpatía por el FMLN. Además, los donantes han alertado al gobierno que una reconstrucción y un desarrollo nacional efectivos requieren de la cooperación sostenida de las organizaciones no gubernamentales y de los grupos comunitarios.

En enero de 1992, el gobierno creó la Secretaría de Reconstrucción Nacional para administrar la implementación del plan de reconstrucción nacional. Dirigida por una secretaria general que depende del presidente de la república, la Secretaría tiene cinco funciones fundamentales: (a) la coordinación de la implementación de los programas y proyectos, incluyendo la evaluación, aprobación, monitoreo y modificación de los planes de desarrollo de las agencias ejecutoras, (b) la distribución de los recursos internos y externos entre las agencias ejecutoras; (c) el diseño y la implementación de controles de auditoría para asegurar la utilización apropiada de los recursos de la reconstrucción; (d) la promoción de la participación de la sociedad civil en el proceso de decisión a nivel municipal, y (e) la promoción de la participación de las organizaciones no gubernamentales y de los grupos comunitarios en el plan de reconstrucción nacional.

Con una estrategia de implementación que descansa en tres aproximaciones complementarias — la implementación descentralizada al recurrir a los gobiernos locales y a las organizaciones no gubernamentales, el mejoramiento de la capacidad de implementación del gobierno local y de las organizaciones no gubernamentales con asistencia técnica y el mayor uso posible de las instituciones existentes para evitar la dispersión de unos recursos demasiado escasos y correr el riesgo de crear mecanismos nuevos que probablemente actuarán de manera deficiente⁹—, la Secretaría de Reconstrucción Nacional prometió un modo de operar plural. Pero en la medida en que los requerimientos para

operar de manera inmediata ganaron importancia, la Secretaría se apoderó del programa "Municipalidades en acción", originalmente administrado por CONARA (Comisión Nacional para Restauración de Areas). La Secretaría no sólo se apoderó de la planificación y de la experiencia de CONARA, de su red de oficinas regionales y de su personal relativamente experimentado, sino que también heredó la controversia alrededor de las actividades de esa institución durante la guerra.

2.4. Crítica de la Secretaría de Reconstrucción Nacional

Existen dos críticas igualmente importantes de la Secretaría de Reconstrucción Nacional. La primera está relacionada con la pregunta sobre si dicha Secretaría se ajusta a las intenciones de los acuerdos de paz acerca de la implementación del plan de reconstrucción nacional. Los acuerdos de paz recomendaban la creación de un fondo de reconstrucción nacional, sin especificar el tipo de agencia para implementarlo, excepto la inferencia de que debía ser una agencia de reconstrucción basada en el consenso. El fondo de reconstrucción nacional pretendía percibir los recursos conseguidos por el gobierno y el FMLN. Este último esperaba tener un papel en el momento de tomar las decisiones en cuanto conseguiría dinero para el fondo. Asimismo, en el espíritu de crear consenso, los acuerdos de paz también asignaron al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo un papel de apoyo amplio. Sin embargo, el gobierno no estableció el fondo de reconstrucción nacional ni una agencia de reconstrucción de base amplia. Al contrario, al crear la Secretaría de Reconstrucción Nacional afirmó su autoridad en la dirección de la reconstrucción nacional; al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo le asignó un papel de consejo, asistencia técnica y de conseguir dinero, al mismo tiempo que excluyó en gran medida al FMLN del proceso de decisión sobre la reconstrucción.

La segunda crítica se relaciona con la vinculación estrecha de la Secretaría de Reconstrucción Nacional con CONARA, la primera organización responsable de los aspectos civiles de los programas de contrainsurgencia. De hecho, CONARA

era la opción preferida por el gobierno para dirigir el esfuerzo de la reconstrucción y aparecía implícitamente en todas etapas del borrador del plan de reconstrucción nacional⁹. Sin embargo, la reacción de los donantes ante CONARA no fue clara. Muchos se opusieron oficialmente a CONARA a raíz de sus actividades durante la guerra¹⁰. Otros, especialmente, AID, apoyaron fuertemente su participación en la reconstrucción. En gran medida porque AID estaba preocupada por perder el control sobre la política de reconstrucción tal como había ocurrido con la política social al crearse el Fondo de Inversión Social (FIS)¹¹. Con el apoyo crítico de AID, pero en contra del consejo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el gobierno transfirió el programa "Municipalidades en Acción" de CONARA a la Secretaría de Reconstrucción Nacional¹².

En términos burocráticos y administrativos es difícil distinguir dónde termina la Secretaría de Reconstrucción y dónde comienza CONARA. Los empleados de esta última con frecuencia son también empleados de aquella, y describen la relación orgánica diciendo "somos dos en uno"¹³. Operativamente, la Secretaría trabaja prominentemente por medio de las estructuras CONARA con el programa "Municipalidades en acción", por lo general, el beneficiario mayor de los fondos de la primera¹⁴. Los funcionarios de la Secretaría alegan que CONARA dejó de existir una vez que "Municipalidades en acción" fue asumido por aquella¹⁵. Es claro que éste no es el caso, pues la Secretaría de Reconstrucción Nacional carece de un perfil institucional independiente¹⁶.

La continuada presencia de CONARA sugiere la pregunta de si una organización creada para conseguir objetivos militares es la más apropiada para jugar un papel central en la construcción de la paz y en la promoción de la reconciliación. AID y la Secretaría de Reconstrucción mantienen que CONARA es una agencia de desarrollo legítima y que sus críticos distorsionan y exageran su pasado contrainsurgente¹⁷. Pero los beneficiarios potenciales son más escépticos y argumentan con los méritos que tendría recurrir a las organizaciones comunitarias de base¹⁸. Su caso tiene fundamento en la persistente antipatía de CONARA hacia las estruc-

turas comunitarias que operan fuera del control del gobierno. Por ejemplo, al responder a una situación de emergencia por inundación en San Vicente, en octubre de 1992, CONARA no actuó imparcialmente. Muchos, incluyendo la población desplazada y las comunidades de refugiados, perdieron sus pertenencias, pero CONARA distribuyó ayuda de emergencia sólo a la comunidad Nuevo Amanecer, fundada por el gobierno. Esta política se exacerbó más aún cuando el comité de emergencia establecido por el gobierno no declaró la situación de emergencia. Esto significó que las agencias intergubernamentales con acceso a los inventarios de emergencia y deseosas de ayudar no pudieron hacerlo¹⁹.

Las percepciones negativas respecto a CONARA han dañado seriamente el perfil público de la Secretaría de Reconstrucción Nacional, especialmente dentro de la comunidad de donantes no estadounidenses. Desde el establecimiento de la Secretaría, en la comunidad diplomática europea, la opinión ha cambiado significativamente. Después de recibir el beneficio de la duda normalmente concedido a las agencias nuevas, ahora la Secretaría es criticada rotundamente por su actuación, la cual se compara cada vez más con la del Fondo de Inversión Social. Este es valorado por su rapidez, su eficiencia, su buena administración y su apoliticidad en comparación con la Secretaría que, al contrario, es considerada inflexible, lenta y politizada²⁰.

La Secretaría de Reconstrucción Nacional tiene muy poco incentivo para instituir reformas, dado que hasta ahora la mayoría de sus proyectos han sido financiados por AID. Con 120 millones de dólares proporcionados por AID para el año fiscal de 1993, la Secretaría es incapaz de gastar los recursos que posee. A comienzos de 1993, sólo 20 millones de dólares habían sido asignados a proyectos identificados, de los cuales 6 millones de dólares contaban con planes de acción para su implementación. Con su proyecto y sus sistemas de contabilidad encerrados dentro del sistema de contrapartida de AID, la Secretaría de Reconstrucción Nacional aparece mal equipada para tratar con más de un donante al mismo tiempo. Por lo tanto, la Secretaría no ha buscado fuentes de

financiamiento adicionales o alternativas. En contraste, el Fondo de Inversión Social maneja fondos sustanciales del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Comunidad Económica Europea.

Al fracasar en ganarse la confianza de los actores claves del proceso de reconstrucción, la Secretaría no es capaz de cumplir con su papel coordinador. Por ejemplo, como los donantes no siempre divulgan todos los detalles de los fondos nuevos canalizados, tales como los enviados a las organizaciones no gubernamentales directamente, la Secretaría no puede decir cuánto dinero nuevo ha sido desembolsado para las actividades de reconstrucción el año pasado. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo tiene que verificar en consulta con los donantes si el estimado de 400 millones de dólares canalizado en 1992 es correcto²¹. Dado que la Secretaría se ha alejado de los donantes europeos, existen dudas sobre su existencia a largo plazo. La Secretaría necesita fondos alternativos a mediano plazo, pues AID es la única fuente de fondos. Algunos funcionarios de AID han criticado a los donantes europeos por haber boicoteado a la Secretaría de Reconstrucción Nacional favoreciendo en su lugar canales alternativos que incluyen a las organizaciones no gubernamentales²². Esta crítica no toma en consideración las profundas diferencias políticas existentes. Aquellos gobiernos europeos que se abstuvieron de apoyar al gobierno de Cristiani durante la guerra todavía tienen que ser convencidos de que la Secretaría de Reconstrucción Nacional es una organización de reconstrucción fundada en el consenso.

Los antecedentes de la Secretaría de Reconstrucción Nacional en cuanto a promover consenso son ambiguos. A comienzos de 1992 mostró sus limitaciones respecto al apoyo inmediato para la reinserción del FMLN. El progreso conseguido se debe en gran medida al papel catalizador de Naciones Unidas. Cuando fue claro que no había asistencia para los campamentos guerrilleros en el corto plazo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y ONUSAL respondieron flexiblemente con un programa para combatientes desmovilizados. El diálogo entre el FMLN, los funcionarios gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y las agencias de Naciones

Unidas llevaron a la creación de comités coordinadores que se reunían regularmente para resolver sus diferencias²³.

A finales de 1992, la Secretaría de Reconstrucción Nacional demostró que podría servir como un foro para discutir con el FMLN asuntos tales como el crédito agrícola, el entrenamiento vocacional y la vivienda. Pero ha sido incapaz de igualar la inventiva e ingenuidad de los programas participativos constituidos a base de consenso apoyados por Naciones Unidas²⁴. A principios de 1993, las actividades para conseguir consenso por parte de la Secretaría estaban detenidas. Mientras el diálogo de reconstrucción de 1992 reflejó una búsqueda amplia de consenso por parte de la sociedad, al comenzar la campaña electoral de 1994, las oportunidades se cerraron²⁵.

Las elecciones promueven la competencia y la confrontación más que la cooperación. Dado que las elecciones para presidente, para la asamblea legislativa y para los concejos municipales de 1994 son las más importantes de la historia del país, el proceso de reconstrucción ha entrado en un período más difícil. El prospecto de que el gobierno asigne ayuda para la reconstrucción en vista a apoyar la campaña electoral de 1994 es una preocupación obvia. La decisión para crear la Secretaría de Reconstrucción Nacional más que una agencia de reconstrucción nacional con una base amplia adquiere un significado nuevo. Las consideraciones electorales no sólo significan negar la ventaja política a la "otra parte", sino que también crean presión para manipular la ayuda y mostrar que es el partido en el poder el que tiene la capacidad para entregar bienes y servicios²⁶. El hecho de que una agencia gubernamental controle potencialmente los recursos de reconstrucción proporciona al partido ARENA en el poder una ventaja significativa sobre los partidos contendientes.

3. La participación de la organización no gubernamental en el proceso de reconstrucción

De los actores no estatales reconocidos como importantes para la implementación del plan de reconstrucción nacional, las organizaciones no gubernamentales recibieron gran atención. La extensión de la participación de estas organizaciones no

es sólo una indicación de la descentralización de la reconstrucción, sino también de que los beneficiarios participan directamente en la reconstrucción comunitaria. Para comprender cómo, cuándo y por qué las organizaciones no gubernamentales fueron integradas en las actividades de reconstrucción es necesario resumir los puntos principales del desarrollo de estas organizaciones salvadoreñas.

3.1. El crecimiento de la organización no gubernamental comunitaria

La evolución de las organizaciones no gubernamentales es un resultado social y político del sufrimiento y de la miseria causadas por el conflicto. De las 732 instituciones privadas de desarrollo enlistadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 1992, solamente 166 fueron fundadas antes de 1980²⁷. En la medida en que el número de las organizaciones no gubernamentales creció, sobre todo a causa de la disponibilidad de fondos internacionales, también creció la variedad de instituciones de desarrollo²⁸. Florecieron dos tipos de organizaciones grandes: las organizaciones cuyos miembros pertenecen a las comunidades de base que surgieron de las comunidades de desplazados, de refugiados repatriados y de civiles residentes en las zonas conflictivas y las asociaciones de desarrollo creadas por el sector empresarial privado.

Las organizaciones comunitarias de base fueron fundadas como organizaciones representativas para presentar sistemáticamente las visiones de las comunidades civiles afectadas por la guerra que querían retornar a su lugar de origen. En este sentido, desafiaron la legítimidad del gobierno para hablar y actuar en su nombre, mientras contribuían a la estrategia política general del FMLN en cuanto a colocar de nuevo a la población civil en las zonas conflictivas. El Comité Cristiano para Desplazados de El Salvador (CRIPDES) fue fundado en 1984 y dos años más tarde se fundó la Coordinadora Nacional de Repoblación (CNR). Los dos grupos organizaron conjuntamente el regreso de los desplazados y apoyaron la repatriación de los



refugiados. No solamente se reasentó población en áreas grandes, sino que organizaciones representativas con base local fueron establecidas en las áreas conflictivas del país. En un proceso paralelo, en las comunidades civiles que permanecieron en las zonas conflictivas durante toda la guerra, surgieron las organizaciones comunitarias de base²⁹.

Localizadas en regiones afectadas por la guerra e inaccesibles, las organizaciones comunitarias de base requerían ayuda técnica, logística y administrativa así como también medios para vincularse con donantes internacionales. Para cumplir con estas funciones se crearon organizaciones intermedias. La creación de CORDES, FASTRAS, FUNSALPRODESE, ASDI y REDES permitió a los donantes, sobre todo a las organizaciones no gubernamentales y a los gobiernos europeos, acceso directo a los proyectos de las comunidades en las zonas conflictivas. En la actualidad, estas cinco organizaciones se coordinan en el grupo CONCERTACION, inicialmente establecido con el propósito de relacionarse con la Conferencia Internacional para los Refugiados Centroamericanos (CIREFCA).

Los miembros del grupo CONCERTACION también pertenecen al Consejo Coordinador de Instituciones Privadas de Promoción Humana de El Salvador (CIPHES). Creado en 1985, CIPHES es la asociación de organizaciones no gubernamentales de desarrollo más grande que promueve las actividades de desarrollo participativas con los pobres de El Salvador³⁰. Las 37 organizaciones

miembros van desde las agencias de la Iglesia católica, tales como el Secretariado Social Arquidiocesano, a las organizaciones no gubernamentales internacionales como World Vision y organizaciones de servicio local salvadoreño como FUNDASAL, la agencia que construye viviendas baratas que, en la década de los setenta, fue la primera organización no gubernamental en administrar fondos del Banco Mundial³¹.

Las organizaciones comunitarias de base evolucionaron sin el apoyo de AID, a diferencia de las asociaciones de desarrollo del sector privado que se expandieron a raíz del financiamiento de aquella, una Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y una iniciativa llamada Fortalecimiento de Asociaciones (FORTAS). FUSADES, creada por la comunidad empresarial salvadoreña en 1983, es la mayor beneficiaria de los fondos de AID³². FORTAS apoyó la creación de nuevas organizaciones y el fortalecimiento institucional de las asociaciones existentes. En 1986, se crearon otras tres organizaciones, FEPADE (Fondo Empresarial para el Desarrollo Educativo), FIPRO (Fundación Industrial Preventivo del Riesgo Ocupacional) y HABITAT, una fundación para viviendas. Las tres han recibido donativos grandes de parte de AID. El proyecto FORTAS ha entrado en una segunda fase que busca crear fundaciones locales de desarrollo. La primera en ser establecida fue FUNDECOYO, la Fundación para el Desarrollo de Tepecoyo, la cual cuenta con 55 miembros, en su mayoría productores de café³³.

3.2. La ventaja comparativa de las organizaciones no gubernamentales salvadoreñas

No todas las organizaciones no gubernamentales son iguales, cada una tiene un tipo diferente y ventajas y debilidades comparativas distintas. Las asociaciones de desarrollo del sector privado trabajan estrechamente con el gobierno y AID. De hecho, muchas fueron creadas para trabajar específicamente con fondos de AID como parte de las actividades privatizadoras del gobierno. En consecuencia, establecieron sistemas de contabilidad financiera orientados a satisfacer los requerimientos de AID. Una aproximación compartida al desarrollo también ha promovido un movimiento fácil en

tre las asociaciones de desarrollo gubernamentales y del sector privado. Los jefes de la política económica gubernamental, como Mirna de Liévano, Ministro de Planificación, y Norma de Dowe, Secretaria General de la Secretaría de Reconstrucción Nacional, son antiguas empleadas de FUSADES; el secretario de la primera junta de FUSADES, Roberto Orellana Milla, ahora es presidente del Banco Central; y el mismo presidente Cristiani pertenecía a la junta de FUSADES. En la actualidad, familias ricas de la elite presiden asociaciones tales como FEPADE, FIPRO y FUNDASALVA, las cuales están relacionadas directamente con AID y gozan de un tratamiento financiero privilegiado. La larga relación de trabajo establecida entre el gobierno, AID y las asociaciones de desarrollo del sector privado es un criterio prioritario determinante de la colaboración para la reconstrucción entre el gobierno y AID.

Las asociaciones de desarrollo del sector privado tienen una gran debilidad en relación con las prioridades del plan de reconstrucción nacional. No han demostrado tener capacidad para trabajar con las poblaciones beneficiarias del plan. Sus actividades para apoyar el desarrollo de la empresa privada no han dado prioridad a las poblaciones campesinas más afectadas por la guerra. En la situación altamente politizada y polarizada de la década de los ochenta, organizaciones como FUSADES mostraron poca simpatía y mucho menos apoyo práctico ante las demandas y necesidades de los grupos de desplazados y refugiados.

Las organizaciones comunitarias de base y las intermediarias, tales como los miembros del grupo CONCERTACION, por el contrario, tienen vínculos sin par con las poblaciones de las zonas conflictivas y un conocimiento de la base, construido en los ochenta, el cual es igual si no mejor que el del gobierno en su propio dominio. Existe cierto grado de confianza con los beneficiarios que las asociaciones de desarrollo del sector privado son incapaces de igualar. La capacidad de las organizaciones de base para sintetizar las demandas comunitarias es la ventaja más atractiva para las agencias europeas bilaterales. Muchas organizaciones no gubernamentales externas también simpatizan con el concepto de contabilidad usado por

Si la paz ha de tener un significado real para los salvadoreños pobres, el gobierno debe hacer un trabajo mejor, proporcionando servicios sociales.

estas organizaciones. La contabilidad "popular" para los grupos beneficiarios asigna una importancia igual a la contabilidad financiera³⁴.

Los miembros de CONCERTACION son tanto un producto de la situación polarizada de El Salvador como las asociaciones de desarrollo del sector privado. Pese a ello, un informe de la Oficina de Contabilidad General de Estados Unidos sobre las organizaciones no gubernamentales en la reconstrucción de postguerra sólo etiqueta al grupo CONCERTACION políticamente, refiriéndose a él como "organizaciones no gubernamentales afiliadas al FMLN"³⁵. Aunque dicha oficina estadounidense ahora se refiere a "las organizaciones no gubernamentales antiguamente afiliadas al FMLN", sigue fallando en reconocer el desarrollo de su competencia³⁶. Con su perspectiva política, la Oficina de Contabilidad General subestima la capacidad de adaptación de estas organizaciones no gubernamentales. Solamente con los acuerdos de paz han podido desarrollar sus actividades libres de la persecución y la amenaza³⁷. No obstante, el gobierno sigue impidiendo su reconocimiento jurídico pleno y ha engavetado las peticiones de personería jurídica en los últimos años³⁸. Sin embargo, desde la firma de los acuerdos de paz, los miembros de CONCERTACION han mejorado la capacidad para administrar, supervisar y evaluar los proyectos. Además, las organizaciones no gubernamentales de CONCERTACION han adquirido el arte de hacer política por medio de relaciones de largo plazo con las agencias europeas bilaterales, la Comunidad Económica Europea, las organizaciones no gubernamentales internacionales y como participantes de CIREFCA³⁹.

Todas las organizaciones no gubernamentales están enfrentando un período de transición rápida, pero no todas ellas se adaptarán exitosamente a las nuevas condiciones. El grupo de organizaciones no gubernamentales de CONCERTACION ha perdido el papel de vocero político de la población civil de las zonas conflictivas y enfrenta el reto de crear nuevas relaciones con los grupos que benefi-

cia⁴⁰. Las asociaciones de desarrollo del sector privado también tienen que cambiar para enfrentar las nuevas oportunidades. Se espera mucho de la comunidad de organizaciones no gubernamentales, pues incluso las organizaciones no gubernamentales más "profesionales" no siempre satisfacen las expectativas. La Fundación 16 de Enero, la organización no gubernamental establecida por el FMLN para apoyar la reinserción de los combatientes, encontró que FEPADE, un favorito de AID,

no ha sido capaz de desarrollar todos los módulos de entrenamiento porque carece de la capacidad instalada necesaria, por lo tanto, está retrasando el proceso de entrenamiento, el pago de la manutención y, por lo tanto, la oportunidad para encontrar empleo seguro⁴¹.

3.3. El papel de las organizaciones no gubernamentales en el proceso de reconstrucción

Conspicuas por su ausencia en los primeros borradores del plan de reconstrucción nacional, las organizaciones no gubernamentales fueron incluidas posteriormente como implementadoras de los proyectos. El plan de reconstrucción nacional identifica cuatro modelos de implementación para las organizaciones no gubernamentales: (a) por contrato directo con la Secretaría de Reconstrucción Nacional, (b) por contrato con las municipalidades, (c) por contrato con la línea ministerial y (d) por contrato con otra organización no gubernamental⁴². Esta definición estrecha del papel de la organización no gubernamental es aparentemente extraña a la que se encuentra en los acuerdos de paz los cuales, reconociendo la prioridad de la actividad de estas organizaciones, piden al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo cooperar con el gobierno "armonizando el plan (de reconstrucción nacional) con las actividades de las organizaciones no gubernamentales comprometidas con las actividades de desarrollo local y regional"⁴³ (el énfasis es del autor).

La Secretaría de Reconstrucción Nacional con-

fía en la participación de la organización no gubernamental en las actividades de reconstrucción. Según el informe anual de 1992, el sector de organizaciones no gubernamentales implementó 19 proyectos, valorados en 87 millones de colones, equivalentes al 37.89 por ciento del dinero gastado en la fase de contingencia⁴⁴. A partir de este dato, la Secretaría de Reconstrucción Nacional concluye que sus esfuerzos para promover una participación amplia y para descentralizar el proceso de decisión han sido exitosos.

Un examen más cuidadoso del portafolio de organizaciones no gubernamentales de la Secretaría de Reconstrucción Nacional muestra tendencias preocupantes. Dos organizaciones no gubernamentales estadounidenses gastaron el 70 por ciento del dinero canalizado por esta clase de organizaciones: 45 millones de colones fueron asignados a CREA para un proyecto, cuyo propósito era distribuir bienes caseros a los combatientes del FMLN; otros 15 millones de colones fueron destinados a un fondo para un crédito rotativo manejado por Catholic Relief Services. El entrenamiento supuso 11 millones de colones, asignados predominantemente a organizaciones tales como FEPADE y FUSADES, aunque con una participación menor de REDES, un miembro de CONCERTACION⁴⁵. COMCORDE, una organización no gubernamental que promueve la producción del sector privado, recibió 3.5 millones de colones para el desarrollo empresarial en la región oriental. Otras ocho organizaciones no gubernamentales tienen proyectos menores que van de los 20 mil a los 3 millones de colones.

Significativamente, ninguno de estos proyectos comprende financiamiento directo para las organizaciones de base con experiencia en las zonas conflictivas. Aunque hay oportunidades para ampliar las relaciones con las organizaciones no gubernamentales enraizadas en la base, la Secretaría de Reconstrucción Nacional no las aprovecha. Por ejemplo, la Secretaría contrató a FUNDASALVA, una fundación salvadoreña anti drogas que promueve la salud mental por medio de la educación preventiva sobre el abuso de la droga y el alcohol, para llevar a cabo un estudio sociodemográfico de la población beneficiaria⁴⁶. Al no tener experiencia

en las áreas rurales, FUNDASALVA subcontrató a una compañía privada para hacer la investigación. La utilidad del informe es limitada por problemas metodológicos. Muchas de las comunidades seleccionadas para ser entrevistadas se negaron a cooperar⁴⁷. Esta negativa no es un rechazo a la reconstrucción, dado que el Comité de Repobladores de Cuscatlán y Cabañas y el Comité de Reconstrucción de Guazapa, dos de los grupos que objetaron no participar en la investigación, participan en el esquema de crédito de Catholic Relief Services, financiado por AID⁴⁸.

3.4. La política de AID hacia la participación de la organización no gubernamental en el proceso de reconstrucción

AID también informa poseer un portafolio sano de organizaciones no gubernamentales que trabajan directa o indirectamente en la reconstrucción nacional con sus fondos. Siete organizaciones no gubernamentales reciben fondos directamente; dieciséis organizaciones no gubernamentales reciben fondos estadounidenses por vía de la Secretaría de Reconstrucción Nacional; veintitrés organizaciones reciben dinero de AID de proyectos de Catholic Relief Services financiados por la Secretaría misma y otras veintiún organizaciones reciben fondos para trabajar en áreas prioritarias del plan de reconstrucción nacional. Dieciocho de las organizaciones no gubernamentales enlistadas son consideradas "afiliadas al FMLN"⁴⁹.

La variedad de organizaciones no gubernamentales sugiere un trato equitativo, pero este no es el caso. De hecho, todas las organizaciones no gubernamentales con financiamiento directo de AID son o de nacionalidad estadounidense o asociaciones de desarrollo del sector privado. El contrato directo con estas organizaciones no gubernamentales empezó antes que la reconstrucción nacional. No existen relaciones directas de financiamiento entre AID y las organizaciones no gubernamentales de CONCERTACION que trabajan en las antiguas zonas conflictivas, y AID no tiene planes para aumentar la cantidad de organizaciones no gubernamentales financiadas directamente. Los funcionarios de AID dicen que ésta no tiene capacidad para enfrentar la carga adicional que el

financiamiento directo de los proyectos de las organizaciones no gubernamentales podría provocar, que el financiamiento directo crea dependencia de AID y que al canalizar los recursos para las organizaciones no gubernamentales por medio de la Secretaría de Reconstrucción Nacional, los grupos salvadoreños tienen que aprender a tratar unos con otros en vista a resolver los problemas salvadoreños y, finalmente, se advierte que AID no puede financiar cuando los grupos carecen de personería jurídica⁵⁰.

Se han creado proyectos paraguas para conseguir cantidades pequeñas de dinero de AID para las zonas conflictivas. El más exitoso es el proyecto de crédito y asistencia técnica agrícola de Catholic Relief Services, que canaliza 15 millones de colones de la Secretaría de Reconstrucción Nacional a 7,500 campesinos por medio de 23 organizaciones salvadoreñas no gubernamentales. El proyecto de Catholic Relief Services es el único proyecto de AID y de la Secretaría de Reconstrucción que apoya los proyectos de las organizaciones no gubernamentales que trabajan para reactivar la economía campesina en las antiguas zonas conflictivas, aun cuando AID ha priorizado las necesidades productivas de los campesinos productores⁵¹.

Las actividades de Catholic Relief Services resultan comparativamente más favorables que las del Banco de Fomento Agrícola, que también opera con fondos estadounidenses por medio de un programa de crédito agrícola. En 1992, este banco otorgó 6,450 créditos por 2.6 millones de dólares aproximadamente en municipalidades cubiertas por el plan de reconstrucción nacional⁵². El éxito de Catholic Relief Services se debe, en parte, al acceso proporcionado por grupos como Progreso, PADECOES, ADECOSAL y CRG, los cuales son parte de la clientela de base de CORDES, FASTRAS, REDES y FUNSALPRODESE respectivamente. La extensión con la cual el proyecto de Catholic Relief Services se considera un éxito —y sus virtudes son ensalzadas en todas las reuniones por los funcionarios de AID— es también un endoso implícito de la capacidad de los grupos de ayuda humanitaria para transformarse a sí mismos en organizaciones de desarrollo. El proyecto de Catholic Relief Services, por lo tanto, refuta

con evidencia práctica sólida la opinión de los funcionarios de AID, citada en el informe de la Oficina de Contabilidad General de 1992, de que las organizaciones comunitarias de base "afiliadas al FMLN" y las organizaciones no gubernamentales creadas para atender necesidades de corto plazo son incapaces para asumir el desarrollo de largo plazo financiado por AID⁵³.

Existen problemas con el objetivo del proyecto de Catholic Relief Services. Otorgar crédito a los campesinos estimula el resurgimiento de la agricultura. Pero se dispone de muy poco dinero y la cantidad asignada difícilmente podrá financiar una actividad sostenida. Los proyectos del Banco de Fomento Agropecuario y de Catholic Relief Services combinados no llegan a comprender 15 mil campesinos, cuando se estima que 400 mil familias necesitan crédito agrícola. Más aún, las demandas administrativas de corto plazo impiden la consideración de una política más amplia. Más que buscar maneras para reproducir el proyecto modelo, AID ha tendido a micro dirigir. En consecuencia, Catholic Relief Services emplea tres contadores para cumplir con los requerimientos adicionales de contabilidad, para mejorar el desempeño de los grupos más débiles que participan en el proyecto y para cumplir con las demandas de AID, la Secretaría de Reconstrucción Nacional y el Secretariado Técnico de Financiamiento Externo del Ministerio de Planificación, que también emplean auditores para trabajar en el proyecto de Catholic Relief Services.

3.5. Los retos futuros para AID

La política de AID de anatematizar una parte del sector de organizaciones no gubernamentales por trabajar con la población civil de las zonas conflictivas es redundante. Para promover la reconstrucción, la problemática debe ser colocada en un contexto de desarrollo más que en uno político. Existe evidencia de que AID, presionada por Washington, ha cambiado sus prácticas y las de la Secretaría de Reconstrucción Nacional. La evolución de las relaciones de la Secretaría con la organización no gubernamental del FMLN, la Fundación 16 de Enero, es un buen ejemplo de esto. Esta fundación inicialmente informó que sus relaciones

con la Secretaría eran difíciles. El acceso y el espacio para discutir la política eran limitados, y la Secretaría justificó la puerta "cerrada" argumentando que sus manos estaban atadas por AID. La mejora de estas relaciones comenzó a mediados de 1992, con el cambio de actitud percibido en AID, atribuido a la campaña presidencial de Estados Unidos, en ese entonces en marcha. AID empezó a tener contacto directo con la Fundación 16 de Enero y el director de la misión, acompañado de sus funcionarios y sin la compañía del personal de la Secretaría de Reconstrucción Nacional, visitó las concentraciones del FMLN. Al mismo tiempo, los términos del compromiso con la Secretaría se alteraron significativamente y la condicionalidad de AID atribuida a un programa de heridos de guerra aseguró que éste fuese discutido prioritariamente entre la Fundación y la Secretaría y ambas presentaron una propuesta conjunta⁵⁴.

A pesar de las mejoras en las actitudes hacia las organizaciones no gubernamentales, la Secretaría de Reconstrucción Nacional y AID perdieron una oportunidad para relacionarse con estas organizaciones con acceso enorme a las poblaciones beneficiarias. Las consecuencias de un contacto limitado con las organizaciones no gubernamentales de base en la fase de contingencia son aparentes en cuanto el plan de reconstrucción nacional se orientó hacia programas sociales y económicos de mediano plazo. Los funcionarios de AID enfrentan un dilema real cuanto tratan de conciliar dos criterios de conducta esencialmente incompatibles. Por un lado, se sienten obligados a aplicar criterios estrictos de contabilidad financiera al escoger a sus contrapartes, pero, por el otro lado, tienen instrucciones del Congreso para apoyar la reconciliación nacional y la reconstrucción según los acuerdos de paz y para trabajar estrechamente con las organizaciones nacionales no gubernamentales expertas en atender las necesidades básicas de los pobres⁵⁵.

La fase de contingencia presentó pocos problemas en cuanto a cumplir con las demandas presentadas. Las contrapartes estadounidenses como CREA, eran adecuadas para organizar la distribución de la ayuda de emergencia a los ex combatientes del FMLN. El segundo año de reconstrucción presenta un reto mucho más difícil, dado que

AID tiene que reproducir el tipo de programa desarrollado por Catholic Relief Services en vista a canalizar cantidades de dinero significativas a la población beneficiaria del plan de reconstrucción nacional. AID llevó a cabo su predicamento con iniciativas para promover relaciones directas efectivas entre las organizaciones no gubernamentales y la Secretaría de Reconstrucción Nacional. A finales de 1992, bajo los auspicios de AID, CORDES, que pertenece a CONCERTACION, empezó a discutir con la Secretaría sobre un programa de alimentos por trabajo y la adquisición de maquinaria e instrumentos para limpiar las propiedades enmontadas en la parte sur del departamento de San Vicente. La aprobación del proyecto a mediados de 1993 es considerada por los funcionarios de las organizaciones no gubernamentales como un precedente significativo que puede implicar el reconocimiento por parte de AID de la importancia de las organizaciones relacionadas con la base para el desarrollo de los departamentos ex conflictivos⁵⁶.

4. La reconstrucción y el desarrollo municipal

4.1. Los antecedentes

En contraste con las políticas irresolutas sobre las organizaciones no gubernamentales, AID y la Secretaría de Reconstrucción Nacional han sido claras sobre la importancia de la contribución municipal a la reconstrucción. El programa "Municipalidades en acción" con mecanismos diseñados para trabajar de manera descentralizada y participativa se ha convertido en el núcleo del programa del plan de reconstrucción nacional. Creado en 1986 por AID, "Municipalidades en acción" promovió la infraestructura básica de desarrollo en áreas de influencia del FMLN durante la guerra, cuando los programas alternativos habían fracasado en conseguir apoyo para el gobierno. El programa "Municipalidades en acción" utiliza la revisión del Código Municipal de 1983 que estipula que las municipalidades convoquen a cabildo abierto al menos una vez cada tres meses, donde los habitantes de la localidad proponen proyectos y cuestionan a los dirigentes electos sobre asuntos locales. Los cabildos abiertos son críticos para el programa "Municipalidades en acción", dado que los pro-

yectos deben ser discutidos en el cabildo abierto para ser elegibles para financiamiento. La selección actual de los proyectos, sin embargo, sigue siendo aún una prerrogativa del alcalde y del concejo municipal, sujeta a la aprobación de CONARA⁵⁷. Los arquitectos de "Municipalidades en acción" justifican esta forma de proceder como la única manera para enfrentar la gran cantidad de proyectos presentados que se reciben en los cabildos abiertos cuando por lo general superan la cantidad de los recursos disponibles.

Los criterios para elegir los proyectos están descritos en el manual de operaciones. Este manual, desarrollado por AID, no sólo establece un techo para el costo de cada proyecto individual, sino que también establece siete áreas, de más a menos importantes, prioritarias para los proyectos. Estas áreas son las siguientes: carreteras de acceso y reparación de las mismas, construcción y reparación de escuelas, construcción y reparación de centros de salud, agua potable y aguas servidas, construcción y reparación de edificios municipales, electrificación y construcción de casas comunales. El Cuadro 1 muestra el impacto combinado de los estrechos criterios de los proyectos y el control del alcalde sobre la selección de los proyectos por el tipo de implementación de proyectos, en el período comprendido entre mayo de 1989 y junio de 1990⁵⁸.

Cuadro 1
Tipo de proyectos financiados por
"Municipalidades en acción"
Junio de 1989-mayo de 1990

Sector	Nº de proyectos	% del total
Carreteras	466	37
Reparación de escuelas	307	24
Electricidad	165	13
Agua-alcantarillas	142	11
Casas comunales	79	6.2
Edificios municipales	77	6.0
Centros de salud	35	2.7
Total	1,271	99.9

Fuente: CONARA, *Memoria*, junio de 1989-mayo de 1990.

Lo más importante ha sido la construcción de carreteras y la reparación de las escuelas. Juntos, estos dos tipos de proyecto significaron más del 60 por ciento de los proyectos completados. Por el contrario, los proyectos relacionados con salud — que comprenden agua potable y aguas servidas y la reparación de centros de salud— representaron menos del 15 por ciento de los proyectos de "Municipalidades en acción".

Como resultado del éxito percibido de "Municipalidades en acción", en relación con otras actividades de CONARA, en cuanto a promover el desarrollo comunitario y el control local sobre los asuntos comunitarios, el programa se extendió eventualmente a todas las áreas del país, excepto a aquellas controladas por el FMLN y se convirtió en un componente crítico de la estrategia de AID para promover la descentralización del gobierno. Aunque "Municipalidades en acción" ha apoyado más de 5,800 proyectos pequeños de obras públicas desde 1989, los funcionarios de AID lo consideran más que un programa de "ladrillos y mortero". Como programa participativo de desarrollo, también se considera que ha tenido un impacto significativo en los procesos democráticos y en las actitudes⁵⁹.

4.2. El impacto de "Municipalidades en acción" en el plan de reconstrucción nacional

El informe de 1992 de la Secretaría de Reconstrucción Nacional muestra que los gobiernos municipales implementaron 1,066 proyectos de infraestructura con un costo de 103 millones de colones, equivalentes al 44.8 por ciento del dinero empleado durante la fase de contingencia. En términos del número de proyectos y del total del dinero gastado, "Municipalidades en acción" es el programa de reconstrucción más grande y la piedra angular de la respuesta gubernamental para la renovación nacional. En la actualidad, el programa "Municipalidades en acción" tiene dos componentes: un programa regular con el mismo nombre y un programa especial en conjunto con el plan de reconstrucción nacional con fondos adicionales para las 115 municipalidades que participan en dicho plan. A pesar del cambio experimentado en el

momento político, los siete sectores prioritarios identificados en el manual operativo de "Municipalidades en acción" siguen siendo los mismos. El detalle de los proyectos apoyados en 1992 aparece en el Cuadro 2.

Cuadro 2
Proyectos de "Municipalidades en acción"
financiados por la Secretaría de Reconstrucción
Nacional en 1992

Sector	Nº de proyectos	% % del total
Const.-rep. carreteras	545	51
Const.-rep. escuelas	227	21
Const.-rep. alcaldías	103	9.6
Electricidad	83	7.8
Agua potable	39	3.6
Rep. centros de salud	33	3.1
Casas comunales	21	2.0
Otros	15	1.4
Total	1,066	99.5

Fuente: Secretaría de Reconstrucción Nacional (1992), *Plan de reconstrucción nacional: informe de avance.*

Las conclusiones que pueden derivarse de una comparación de los dos cuadros es que así como el número de proyectos de construcción y reparación de carreteras se incrementa significativamente, también experimenta aumento el número de proyectos para construir edificios municipales. Al mismo tiempo, la importancia de las actividades relacionadas con la salud —la reparación de los centros de salud y los proyectos de agua potable— ha disminuido drásticamente. Dos asuntos interrelacionados surgen a partir de estas conclusiones. En la medida en que la reconstrucción ha llegado a equipararse con la reparación de carreteras, la construcción de éstas y de los edificios municipales lleva a preguntarse si los cabildos abiertos son el mecanismo más adecuados para determinar las prioridades de reconstrucción comunitaria.

4.3. La reforma de los cabildos abiertos

Quienes critican el mecanismo del cabildo abierto para definir las prioridades de los proyectos comunitarios argumentan que para satisfacer las demandas del proceso de reconstrucción dicho mecanismo necesita ser reformado. El cuestionamiento de la participación y el control comunitarios sobre la selección del proyecto y su implementación provocó respuestas inmediatas. Reaccionando a las críticas, la Secretaría de Reconstrucción Nacional, con el apoyo de AID, introdujo innovaciones "desde arriba" en el modelo de desarrollo de "Municipalidades en acción". Los cambios constitucionales a los cabildos abiertos permiten a actores de fuera con interés en el desarrollo de una municipalidad específica participar en dichos cabildos ampliados. Estos han sido presentados como *el* mecanismo para que la organización no gubernamental y la organización comunitaria de base participen en la reconstrucción a nivel municipal. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que la implementación de la medida depende en gran medida de la disposición de cada alcalde. Al carecer de las instrucciones apropiadas, los alcaldes con frecuencia excluyen a las organizaciones no gubernamentales, puesto que éstas no son percibidas como actores legítimos del desarrollo. Su respuesta está relacionada con su no disponibilidad para tomar la iniciativa y reconocer a las organizaciones no gubernamentales cuando tanto la Secretaría de Reconstrucción Nacional como AID siguen decidiendo quiénes son lo que ellas llaman los "actores legítimos". El caso de Berlín (Usulután) ilustra este punto. Aunque el alcalde invita a la Cruz Roja a los cabildos abiertos, tres organizaciones de base con oficinas en la ciudad y otras tres organizaciones comunitarias de base con sede en San Salvador que trabajan en las áreas rurales de la municipalidad no son invitadas⁶⁰.

Dos nuevos comités para implementar los proyectos municipales se han creado con el propósito de fortalecer la capacidad del alcalde para implementar proyectos al mismo tiempo que aumentan su contabilidad social. Los comités de controlaría son comités de cinco personas selec-

cionadas en los cabildos abiertos para monitorear la implementación de los proyectos. Los comités técnicos intentan aconsejar a los alcaldes sobre la disponibilidad y el precio de los materiales de construcción. Los miembros del comité técnico, debido a la necesidad de tener conocimientos específicos, son por lo general funcionarios del gobierno local, trabajadores de organizaciones no gubernamentales o representantes del sector privado⁶¹.

A pesar de estas innovaciones, en la práctica, pocos comités técnicos y de controlaría se han establecido. La Secretaría de Reconstrucción Nacional no supervisa su creación ni su eficacia⁶². De forma similar, los funcionarios de AID no comentan su contribución al modelo de "Municipalidades en acción". Sin embargo, los funcionarios nacionales de las organizaciones no gubernamentales concluyen que los nuevos comités no han dado resultado⁶³.

Los funcionarios nacionales de estas organizaciones también piensan que hay que prestar la misma atención al proceso de decisión del proyecto como a supervisar su implementación. Los cabildos abiertos ampliados, por ejemplo, no proporcionan a las comunidades locales el poder para decidir sobre la prioridad de los proyectos. Están diseñados sólo para aumentar el número de organizaciones comprometidas en elaborar la lista de proyectos para que después el alcalde decida sobre las prioridades. Este proceso no es nada satisfactorio. Por ejemplo, grupos locales de San José Las Flores (Chalatenango) dicen que la comunidad local identificó sus necesidades prioritarias: agua potable, higiene, salud y educación. Sin embargo, estos grupos protestaron ante los representantes de las organizaciones no gubernamentales porque el alcalde ignoró sus deseos y en lugar de ellos arregló una pequeña sección de la carretera⁶⁴.

4.4. El regreso de los alcaldes exilados a las zonas conflictivas

Los problemas asociados con la creación de mecanismos para construir consensos sobre las prioridades de la reconstrucción local son más agudos en las municipalidades de las áreas ex conflictivas. Aparte de la fórmula trabajada por

ONUSAL para permitir a los 44 alcaldes en el exilio de seis departamentos regresar a sus respectivas municipalidades, surgieron tensiones alrededor de la planificación participativa. La fórmula de ONUSAL es importante dado que resolvió la disputa entre el gobierno y el FMLN sobre la relación apropiada entre los gobiernos municipales y las comunidades de base. En los ochenta, los grupos comunitarios se hicieron cargo de los servicios locales en muchas áreas. Después del final de la guerra, el FMLN exigió un papel para los grupos comunitarios en los asuntos municipales. Cuando el FMLN rechazó permitir el regreso de los alcaldes, el gobierno respondió no concediendo financiamiento a proyectos en áreas donde no hubiesen funcionarios electos (aunque una cláusula de excepción permitió financiar proyectos destinados a satisfacer necesidades urgentes o humanitarias)⁶⁵. Consecuentemente, estas políticas dejaron al 40 por ciento de las municipalidades del plan de reconstrucción nacional fuera de los planes del gobierno.

El acuerdo negociado por ONUSAL tiene cuatro objetivos: (a) la normalización de la vida institucional en las zonas conflictivas, (b) la iniciación de las actividades de reconstrucción, (c) la reconciliación de las comunidades afectadas por la guerra y (d) la participación comunitaria en la vida municipal⁶⁶. Este acuerdo forzó concesiones sobre los mecanismos para promover la participación comunitaria. A cambio de permitir el desarrollo normal de las actividades municipales, el FMLN consiguió que los alcaldes se comprometieran a respetar el trabajo de las organizaciones no gubernamentales establecidas y a legalizarlas pronto⁶⁷.

El acuerdo también introduce cambios importantes en el cabildo abierto. Dos estructuras comunitarias nuevas reconocen la importancia de la contribución de una participación comunitaria amplia. El comité clave a nivel municipal es la comisión de desarrollo y reconstrucción, creado significativamente dentro de la estructura del Código Municipal. Su responsabilidad es tomar las prioridades identificadas por los cabildos abiertos y trabajarlas para convertirlas en proyectos de desarrollo aceptable. Aunque el alcalde es el presidente del comité, éste se integra a partes iguales

por los miembros del concejo municipal y por miembros electos popularmente en un cabildo abierto. Con esta representación más amplia, las comisiones de desarrollo y reconstrucción deben tomar sus decisiones por consenso. Tienen autoridad para pedir a los concejos municipales convocar a cabildo abierto más regularmente que lo estipulado en el Código Municipal y también tienen poder, importante en una sociedad rural, para pedir que el cabildo abierto tenga lugar en los cantones, fuera del centro municipal.

Las comisiones de desarrollo y reconstrucción deben monitorear la implementación de los proyectos en estrecha cooperación con los comités de contraloría social, el segundo de los comités nuevos, elegido para supervisar la implementación de un proyecto específico. Además, para asegurar la armonía entre los planes de desarrollo municipal, los recursos disponibles y las áreas prioritarias del plan de reconstrucción nacional, los representantes de la Secretaría de Reconstrucción Nacional y las agencias de los proyectos en marcha pueden asistir a los cabildos abiertos como miembros sin voto.

La idea fundamental detrás de las comisiones de desarrollo y reconstrucción es que éstas administrarían todas las actividades de reconstrucción municipal. Algunos funcionarios de ONUSAL que participaron en la negociación del regreso de los alcaldes ahora están preocupados por las intenciones del gobierno en cuanto a mantener el espíritu del acuerdo⁶⁸. Existen indicios de que el gobierno hace una distinción entre el dinero canalizado por medio de la Secretaría de Reconstrucción Nacional y los fondos canalizados por CONARA⁶⁹. Implícitamente, esta distinción significa que las comisiones de desarrollo y reconstrucción sólo controlan proyectos financiados por la Secretaría, mientras que los proyectos financiados por CONARA son administrados por el alcalde junto con los funcionarios de esta última. Los funcionarios de las organizaciones no gubernamentales de base, que son las que debieran beneficiarse más con la creación de las comisiones de desarrollo y reconstrucción, informan de un aumento de la presencia de representantes de CONARA a nivel local y temen que las condiciones en las cuales AID está entregando nuevos fondos aumentarán aún

más el papel de los alcaldes, en cuanto a tomar la decisión clave y a ser el actor principal en la implementación a expensas de los comités de desarrollo y reconstrucción⁷⁰.

4.5. La experiencia del comité de reconstrucción de Suchitoto

Al discutir la reconstrucción es importante reflejar cómo los salvadoreños pobres han respondido a los retos del proceso. Una guerra civil que transformó fundamentalmente las relaciones de poder en las áreas rurales creó espacios para maneras nuevas de hacer las cosas a nivel local. La Guardia Nacional y la Policía de Hacienda que sirvieron para restringir el desarrollo rural y para controlar las organizaciones campesinas han sido desmovilizadas. En la actualidad, hay libertad de organización, de asociación y de expresión. En estas circunstancias es razonable esperar que los salvadoreños tomarían ventajas de las nuevas oportunidades. Este es el caso especial de los refugiados repatriados y de los desplazados, quienes a pesar de sus antecedentes campesinos, dominaron la política de la asistencia humanitaria internacional cuando insistieron en su derecho para regresar a su casa a pesar de la oposición implacable del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, de la Fuerza Armada y de los gobiernos estadounidense y salvadoreño.

El comité de reconstrucción de Suchitoto es un ejemplo de muchas de las razones de por qué no han surgido maneras nuevas para trabajar dentro de la estructura de desarrollo municipal. Suchitoto es un pueblo mercado pequeño, ubicado en el centro de una zona agrícola interior, típico de muchos pueblos de El Salvador. Durante toda la guerra hubo un cuartel del ejército en el pueblo. Aunque estuvo en estado de sitio permanentemente con sus áreas próximas en conflicto implacable, Suchitoto nunca fue controlado por el FMLN. En las elecciones de 1989, el candidato de ARENA fue elegido alcalde. No obstante, antes de concluir la guerra, diversos grupos locales, incluido el FMLN, estuvieron en contacto a propósito de una variedad diferente de temas relacionados con el desarrollo⁷¹.

En Suchitoto, las primeras discusiones sobre la recuperación de postguerra fueron intensas y esti-

mularon las energías locales. Como resultado de las visitas de los funcionarios de la embajada de Estados Unidos, facilitadas por las proximidades de Suchitoto a San Salvador, las comunidades locales se animaron a creer que relaciones creativas sobre los problemas de la reconstrucción serían posibles⁷². El comité de reconstrucción de Suchitoto, surgido desde la base, fue el primer ejemplo de una manera nueva de trabajo. El comité surgió de las discusiones locales más que impuesto desde arriba por un acuerdo negociado nacionalmente. Prometió incluir a todos los sectores locales, incluyendo al FMLN, permitiendo una participación amplia en la reconstrucción municipal.

Sin embargo, el experimento de Suchitoto no satisfizo las expectativas. Su fracaso se puede atribuir al cambio de mentalidad de la Secretaría de Reconstrucción Nacional, la cual, inicialmente animó, pero después se opuso a la creación de comités de reconstrucción⁷³. Este cambio de posición estaba relacionado con el temor de que ARENA perdiera el control sobre las estructuras locales del partido. La orquestación de la presión política contra la iniciativa de reconstrucción y la destitución del alcalde de Suchitoto de su posición como

secretario general del partido en la localidad, hicieron entender a otros alcaldes los costos políticos y personales del ejercicio de la autonomía. Más aún, el contexto político nacional no era propicio para las iniciativas locales, especialmente por las relaciones tensas entre el gobierno y el FMLN a causa de las negociaciones que tenían lugar para el retorno de los alcaldes a las municipalidades de las zonas conflictivas.

La experiencia de Suchitoto envió una señal clara en cuanto a que las iniciativas independientes podrían *aumentar* los problemas políticos al mismo tiempo que *reducían* el acceso a los recursos. Aunque algunas comunidades locales continuaban demandando la constitución de comités de reconstrucción amplios, los alcaldes se siguen oponiendo implacablemente a cualquier movimiento en esta dirección. Por ejemplo, los dirigentes del grupo comunitario de Tecoluca informan que el alcalde cita la experiencia negativa de Suchitoto como justificación de su postura contra un comité de reconstrucción —una admisión que merece cierto respeto, dado que “al menos es honesto sobre sus razones”⁷⁴.

El final del conflicto prometió la apertura de



espacio para que las organizaciones de la sociedad civil tuvieran un papel activo e innovador en promover proyectos de reconstrucción llevados por los beneficiarios. El fracaso de esta iniciativa puede atribuirse en gran medida a la incapacidad de "Municipalidades en acción" para mejorar su reputación como programa de desarrollo participativo. Las reformas introducidas en "Municipalidades en acción" para ampliar sus mecanismos consultivos y decisorios no obedecen a los impulsos del gobierno, sino que fueron forzadas por las presiones externas. Las maneras nuevas de trabajar fueron socavadas por el desmedido deseo gubernamental para regular la reconstrucción municipal. Resultado de esto ha sido el cierre del espacio para las organizaciones de la sociedad civil. Mientras esto ocurría, sin embargo, se abrieron oportunidades para que la Fuerza Armada participara en la reconstrucción con el apoyo tácito del gobierno. La sección siguiente trata de la transformación de la Fuerza Armada y el papel que se ha asignado a sí misma en la reconstrucción.

5. La Fuerza Armada, la reconstrucción y el desarrollo

5.1. La transformación de la Fuerza Armada⁷⁵

La reforma constitucional de 1992 y los acuerdos de paz establecieron la estructura para la transformación de la Fuerza Armada. Las reformas constitucionales de 1992 redefinen su misión y establecen su subordinación a las autoridades constitucionales. El artículo 212 declara que "la misión de la Fuerza Armada es la defensa de la soberanía del Estado y la integridad de su territorio" y le quita las funciones de seguridad interna. Los acuerdos de paz elaboran más el principio básico para orientar la nueva misión de la Fuerza Armada, específicamente *excluyéndola* de la participación en el desarrollo social y económico, que son considerados responsabilidad de otros sectores de la sociedad y del Estado⁷⁶.

Otros factores significativos entraron en juego en 1992. Se redujo el tamaño del ejército. El número de la tropa disminuyó de 63 mil, durante la guerra, a 31 mil, en un año, cuando en realidad se había previsto que esta reducción tuviese lugar en

un período de dos años⁷⁷. Sin embargo, las fuerzas regulares siguen siendo sustancialmente tan grandes como en 1979, en vísperas de la guerra civil, cuando el ejército regular, la fuerza aérea y la marina contaban con 9 mil hombres en servicio, la Guardia Nacional tenía 2,500 miembros y la Policía de Hacienda, mil⁷⁸. Además de la desmovilización del FMLN, las relaciones de El Salvador con sus vecinos han mejorado poco a poco, sobre todo al solucionarse las disputas fronterizas con Honduras que venían desde la guerra del fútbol en 1969. En suma, El Salvador no enfrenta ningún enemigo identificable en su patio trasero ni en su propia casa.

5.2. La Fuerza Armada y el plan de reconstrucción nacional

La Fuerza Armada jugó un papel central en las discusiones donde se decidió la reconstrucción de postguerra. Cuando los funcionarios estadounidenses y salvadoreños empezaron a planificar la reconstrucción en julio de 1991, el presidente Cristiani formó un comité técnico que incluía a todo su gabinete social y a representantes de la Dirección Nacional de Inteligencia y del Centro de Rehabilitación Profesional de la Fuerza Armada. Luego, los representantes de la Fuerza Armada se reunieron semanalmente con los funcionarios del Ministerio de Planificación, mientras que los del comité técnico sólo se reunían una vez al mes⁷⁹.

Resultado de estas consultas intensas fue una petición a la comunidad de donantes para que comprendieran el dilema del gobierno en cuanto a reconciliar el aumento del gasto social para aliviar la pobreza con su compromiso con la Fuerza Armada. La declaración del gobierno en la reunión del grupo consultivo, en marzo de 1992, resume la situación de la manera siguiente:

Las asignaciones presupuestarias para los sectores sociales deben continuar aumentando. La necesidad de velar por el desarrollo social es inmensa... Por el otro lado, el así llamado "dividendo de la paz" no podrá realizarse en el corto plazo. En primer lugar, la reducción del ejército va a ser gradual. Segundo, será necesario financiar el proceso de desmovilización así como también a las fuerzas nuevas de seguri-

dad. Tercero, será necesario financiar la transformación de la Fuerza Armada en un modelo de paz⁸⁰.

El plan de reconstrucción nacional mismo adscribe a la Fuerza Armada un papel institucional en la implementación de la reconstrucción. Esto fue confirmado por el gobierno cuando dijo a los donantes, en la reunión del grupo consultivo, en marzo de 1992, que los tres canales para el dinero de la reconstrucción serían el gobierno local, los ministerios y otras agencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales⁸¹. Sin embargo, en el primer año de reconstrucción surgió la presencia fuerte de la Fuerza Armada en las actividades relacionadas con la reconstrucción y el desarrollo.

5.3. El ejército y el desarrollo municipal

Sin considerar los acuerdos de paz y las reformas constitucionales, el ejército ha asumido el papel de la reconstrucción. Esto ha sido facilitado por la experiencia de la Fuerza Armada con el programa "Municipalidades en acción". Los funcionarios de AID insisten que "Municipalidades en acción" está totalmente libre de la presencia militar⁸². Sin embargo, la situación real es más compleja. Existe evidencia que sugiere la participación de la Fuerza Armada en las actividades de desarrollo a nivel municipal. Por ejemplo, el comandante local o uno de los altos oficiales asiste a muchos cabildos abiertos por lo general. Esto es particularmente así en las poblaciones donde hay un cuartel. En Berlín, el alcalde informa que invita a los cabildos abiertos a los consejos comunitarios, a los maestros, a las instituciones gubernamentales y a la Fuerza Armada; asimismo, los funcionarios de CONARA y AID asisten como observadores⁸³.

De modo similar, la Fuerza Armada se ha comprometido de manera activa en la implementación de proyectos de obras públicas. De nuevo, esto es común en los pueblos con cuartel, donde, de lo contrario, gran cantidad de soldados estarían desocupados. Por ejemplo, escuadras de soldados excavaron zanjas como parte de un programa para mejorar la disposición de las aguas servidas en Chalatenango, en enero de 1993⁸⁴. Pero la partici-

pación de la Fuerza Armada no estaba bien coordinada con las otras actividades de reconstrucción, pues los residentes locales informan que las calles habían sido pavimentadas un mes antes⁸⁵.

De las entrevistas con los funcionarios altos de la Secretaría de Reconstrucción Nacional y de CONARA se concluye que es aparente que no se ha instruido a los alcaldes, informándoles para que no sigan invitando y comprometiendo al ejército en los cabildos abiertos. De hecho, estos funcionarios piensan lo contrario, que "los militares tienen el derecho de estar presentes". Lo justifican alegando que como al FMLN se le permite participar en el proceso de reconstrucción también los militares deben participar, dado que excluirlos sería "discriminar en contra de un lado más que del otro"⁸⁶.

Sin embargo, la construcción de consenso y la reconciliación en las bases no es compatible con la presencia de la Fuerza Armada en el programa "Municipalidades en acción". Con el terror profundamente enraizado en la sociedad salvadoreña a causa de la manera como la Fuerza Armada libró la guerra, la participación militar en los cabildos abiertos reduce la participación de la sociedad civil. El único informe sobre las actividades de "Municipalidades en acción" después de concluido el conflicto concluye que los civiles con frecuencia son intimidados por la presencia de los oficiales militares en los cabildos abiertos porque continúan temiendo a los "escuadrones de la muerte"⁸⁷.

5.4. El propósito de las actividades de acción cívica de la Fuerza Armada

Enfrentada con la cuestión de qué hacer con 30 mil hombres y oficiales, la Fuerza Armada ha continuado con sus programas de acción cívica. La acción cívica es una opción institucional atractiva porque comprende una serie de actividades que pueden ser presentadas como beneficiosas intrínsecamente. La acción cívica legitima el papel de los militares en la sociedad en un momento cuando sus antecedentes durante el tiempo de guerra son muy criticados. También proporciona una razón para el retorno eventual de la Fuerza Armada en algunas regiones del país de las cuales estuvo

ausente durante la mayor parte de la década de los ochenta.

Los altos oficiales consideran con claridad la acción cívica como un componente de su nueva misión militar. Las actividades de acción cívica fueron parte del paquete de 40 millones de dólares de la ayuda militar del año fiscal 1992, presentado a los oficiales estadounidenses para su discusión. A principios de 1993, el general Ponce y el coronel Rubio expresaron su deseo de que El Salvador adoptase el modelo institucional chileno, con su énfasis en el profesionalismo, la excelencia y el liderazgo a lo largo del entrenamiento y la educación⁸⁸. El coronel retirado López Nuila, ex director de la Policía Nacional y ahora decano de la Universidad Tecnológica, también ha expresado su creencia de que la Fuerza Armada requiere entrenamiento especializado para prepararse a mejorar el papel del ejército en la sociedad civil⁸⁹.

La reconstrucción relacionada con la acción cívica es significativa porque las actividades proyectadas son de carácter nacional y cubren áreas urbanas pobres de la capital y comunidades rurales en las regiones occidental y central. Comprenden una gran cantidad de tropas diferentes, incluyendo al ejército regular y a las unidades especializadas tales como el batallón de ingenieros y la brigada especial de seguridad militar.

El coronel Jaime Guzmán Morales, comandante del batallón de ingenieros de Zacatecoluca (La Paz), dijo a los cadetes que concluían un curso en ingeniería civil y militar, en noviembre de 1992, que el entrenamiento "prepara al ejército para asistir a la población civil con la construcción de carreteras, con la construcción de puentes *bailey*, bodegas y toda clase de infraestructura pública útil"⁹⁰. La declaración de Guzmán en el sentido de que un entrenamiento similar estaba siendo proporcionado en todo el país para preparar al ejército a participar en la reconstrucción nacional la confirmó el coronel Saldaña, director del C-5, el Departamento de acción cívica del ejército y de asuntos civiles. Saldaña piensa que la paz proporciona la oportunidad para educar a los soldados y para emplearlos como alfabetizadores, extensionistas agrícolas, promotores de salud y agentes jurídicos en la lucha contra las drogas⁹¹.

COPREFA, el Departamento de prensa y relaciones públicas del Ministerio de Defensa, promueve el papel del ejército en la reconstrucción. La propaganda nocturna en la televisión a finales de 1992 se centró en las actividades alfabetizadoras del ejército. Los boletines de prensa de COPREFA colocan la acción cívica "dentro del contexto de la reconstrucción nacional". Ejemplos típicos son cuatro campañas de acción cívica asumidas en la semana del 27 de noviembre de 1992⁹². En Cuisnahuat (Sonsonate), los médicos del hospital de Sonsonate y los soldados del Destacamento Militar N° 6 dieron asistencia médica y dental a las comunidades "necesitadas"; la marina transportó bienes para 500 familias de Corral de Mulas, en Jiquilisco (Usulután); la brigada especial de seguridad militar proporcionó asistencia médica y dental a 600 familias de la Comunidad Ferrocarril y Cartografía, en Ciudad Delgado (San Salvador) y los ingenieros fueron a la comunidad de San José de la Montaña y en la municipalidad Zacatecoluca también proporcionaron atención médica y dental.

Otros ejemplos también ilustran el punto. En agosto de 1992, la Segunda Brigada anunció la donación de equipo y abastecimientos médicos valorados en 40 mil dólares a los centros de salud de Chalchuapa y Metapán como parte del programa Proyección 2000⁹³. En la ceremonia del 47º aniversario del traspaso de la Primera Brigada al cuartel San Carlos en San Salvador, en noviembre de 1992, el comandante de la brigada, coronel Humberto Gómez, dijo a la prensa que el ejército estaba dispuesto a intensificar su cooperación con los programas comunitarios, incluyendo la reforestación, la protección ambiental y el desarrollo social⁹⁴. En septiembre de 1992, el Centro de Instrucción de Transmisiones de la Fuerza Armada anunció la campaña "Unidos contra el crimen", dirigida a la comunidad 10 de Octubre, en el sur de San Salvador, en la cual participaron personal militar y trabajadores sociales, quienes visitaron las escuelas locales⁹⁵.

5.6. ¿Por qué es posible la acción cívica en El Salvador ahora?

La acción cívica de la Fuerza Armada se ha

facilitado por factores diversos. El pragmatismo de las negociaciones de paz le permitió creer que la acción cívica sería a *quid pro quo* de su aceptación del acuerdo⁹⁶. Varios actores externos indicaron que la acción cívica sería un componente aceptable de la misión militar de postguerra. La falta de claridad en este tema por parte de Estados Unidos animó a la Fuerza Armada a continuar con la acción cívica. Durante las negociaciones de paz, el Pentágono revirtió una decisión sobre una petición de entrenamiento de la Fuerza Armada para tres batallones de ingeniería, permitiendo eventualmente que uno de ellos recibiera entrenamiento en Estados Unidos⁹⁷.

Aunque las condiciones del Congreso para la ayuda militar del año fiscal 1993 pretenden hacer que la Fuerza Armada cumpla con su nueva misión "tal como está expresada en los acuerdos de paz salvadoreños", AID y la misión militar de Estados Unidos en El Salvador, sin embargo, tienen planes para proporcionar a la Fuerza Armada el equipo militar sobrante de la Guerra del Golfo — camiones, equipo para mover tierra, alimentos y comida para usarlos en las actividades de reconstrucción⁹⁸. La notificación fue retenida eventualmente a principios de 1993 y se decidió negar la petición de los camiones, pero otras actividades estadounidenses indican que el apoyo para el desarrollo de la Fuerza Armada continúa. El Cuerpo de ingenieros del ejército de Estados Unidos colabora regularmente con las unidades de la Fuerza Armada en la construcción de aulas⁹⁹. Los oficiales militares estadounidenses también acompañan a sus contrapartes de la Fuerza Armada salvadoreña en la inauguración de proyectos comunitarios construidos por esta última¹⁰⁰.

En abril de 1993, el general Joulwan, jefe del Comando Sur, testificó en el comité del senado sobre los servicios armados que el Comando Sur intenta reforzar el "papel apropiado del ejército en una sociedad democrática". Al describir los planes para trabajar conjuntamente con la Fuerza Armada salvadoreña en actividades de ingeniería y entrenamiento y el despliegue de 50 ingenieros militares estadounidenses a finales de 1993, como parte del ejercicio *Fuertes caminos-94*, habló de una "gran operación de ayuda nacional"¹⁰¹. El propósi-

to de *Fuertes caminos-94* no es sólo contribuir a la reconstrucción, por medio de "la participación de la Fuerza Armada y del personal de obras públicas en un ejercicio conjunto y combinado para reconstruir después del abandono dejado por una década de guerra", sino también "fortalecer las instituciones democráticas de El Salvador"¹⁰².

Las políticas nacionales también han permitido que la Fuerza Armada implemente acciones cívicas independientemente de la opinión pública. Las leyes que rigen el presupuesto son las mismas de principios de la década de los ochenta, las cuales clasifican los gastos de la Fuerza Armada como secreto. En consecuencia, la Fuerza Armada está fuera del control efectivo de la asamblea legislativa y no se encuentra sujeta a las prácticas de la auditoría externa nuevas que se aplican en la actualidad a los gastos del sector público¹⁰³. Por ejemplo, las 500 páginas del proyecto de presupuesto para 1993, enviado por el ejecutivo a la asamblea legislativa, sólo contienen una página en la cual se describe el gasto de la Fuerza Armada. Tradicionalmente, los miembros de la asamblea legislativa no han gozado de la oportunidad para cuestionar al ministro de defensa en sus discusiones sobre el presupuesto. Cuando el entonces ministro de defensa, general Ponce, fue forzado por los diputados a presentarse en la asamblea, en octubre de 1992, se abstuvo de responder en detalle, dado que la Fuerza Armada seguía técnicamente en guerra¹⁰⁴.

Las normas de abastecimiento de la Fuerza Armada no se ajustan a la estructura regulatoria de la Proveduría General de la República¹⁰⁵. La Fuerza Armada no tiene que dar cuenta del material de guerra, del equipo especial, ni de las compras de transporte. El abastecimiento de maquinaria, equipo, repuestos y otro material en el mercado nacional e internacional está permitido sin autorización financiera previa. Los detalles de los gastos de las operaciones militares ordenadas por el estado mayor tampoco se encuentran sometidos al escrutinio público.

El no tener que dar cuenta de sus gastos y la falta de transparencia sobre el uso de los fondos crean las condiciones para la acción cívica. La enorme cantidad de dinero público recibido por el

ejército lo hace posible. El presupuesto de 1993 asigna directamente 866 millones de colones al ministerio de defensa, una cantidad mayor que la asignada al ministerio de salud. Sin embargo, los fondos asignados a los bomberos y a la seguridad también se encuentra bajo control militar. En suma, el ejército administra más de 1.1 millones de colones, equivalentes al 15 por ciento del presupuesto de 1993 y más de lo asignado a educación¹⁰⁶.

Comparado con el presupuesto de 1992, el de 1993 muestra una disminución equivalente al 6.5 por ciento. Sin embargo, sólo dos rubros de gastos fueron recortados. El primero, el pago total de salarios disminuyó en 100 millones de colones; esto significa que la reducción del número de hombres a la mitad sólo ha producido el 13.49 por ciento de disminución en los salarios. El segundo, las asignaciones para construcción, ampliación y reparación de edificios y la adquisición de muebles y equipo ha sido reducida en 1 millón de colones. En esta área, donde se esperaban recortes, podría haber habido un ahorro enorme si la infraestructura no hubiese sido mejorada. Por ejemplo, se mejoró el cuartel del batallón Atlacatl desmovilizado, el cual fue un centro de educación para maestros, para alojar al batallón de ingenieros. Otros rubros del presupuesto de salud, tales como servicios logísticos, entrenamiento militar y apoyo administrativo y técnico para el alto mando muestran incremento en sus asignaciones.

El viceministro de hacienda justificó el presupuesto de la Fuerza Armada argumentando que una buena parte del mismo sería usada para pagar las indemnizaciones¹⁰⁷. Sin embargo, la reducción del tamaño del ejército se llevó a cabo dando de baja a soldados, no a oficiales. El sacudirse a los reclutas al final de sus dos años de servicio es un costo efectivo, dado que éstos no reciben indemnización por despido y beneficios por pensión. Dado que la reducción fue completada un año antes de lo previsto, no hay razón para esperar grandes pagos en concepto de indemnizaciones en 1993¹⁰⁸.

Parecería que el gobierno distingue entre reducción de la cantidad de efectivos de la Fuerza Armada y reducción de las actividades militares.

Lejos de reducir el tamaño del aparato militar, el presupuesto aprobado para 1993 promueve su fortalecimiento en la postguerra. Esto se ve claramente en los recursos gastados en mejorar la infraestructura del batallón de ingenieros. También queda demostrado en la decisión, tomada en agosto de 1992, sobre la Ley del servicio militar obligatorio. Pese a las objeciones de los partidos políticos de la oposición y de COPAZ, los diputados de ARENA en la asamblea legislativa, apoyados por el MAC y el PCN, aprobaron el artículo 10 que permite al ejército abrir 50 centros de reclutamiento cuando incluso el ejército reducido tiene más voluntarios de los que necesita en la actualidad¹⁰⁹.

5.6. ¿Contribuye la acción cívica a la reconstrucción y democratización?

Un presupuesto implícito detrás de la acción cívica es que la Fuerza Armada es comparativamente fuerte en cierta clase de actividades de desarrollo. Sin embargo, esto es discutible. Los proyectos de acción cívica son impuestos desde arriba invariablemente, sin que la comunidad participe de manera plena en el diseño del programa y en su implementación, siendo los beneficiarios recipientes pasivos más que sujetos activos de su propio desarrollo. En consecuencia, los proyectos de acción cívica es muy poco probable que promuevan un desarrollo sostenido. De hecho, su imposición es antitética a la perspectiva participativa tan básica en el programa "Municipalidades en acción". Más aún, es difícil coordinar la acción cívica con las actividades de desarrollo de otras agencias y la duplicación es probable, dado que la Secretaría de Reconstrucción Nacional y la Fuerza Armada apuntan a la misma población beneficiaria¹¹⁰.

La acción cívica es un medio para controlar a los dirigentes independientes de las comunidades. La Comisión de la verdad encontró que apoyo para el S-2, la sección de inteligencia del ejército, fue proporcionado por el S-5, la sección de acción cívica de los cuerpos de seguridad en la década de 1980. Según la Comisión de la verdad, el S-5 mantuvo "un aparato clandestino para recoger información acerca de los objetivos políticos de los civiles". La Comisión de la verdad concluyó que

"el objetivo de esta estructura burocrática era obtener información sobre la preparación de planes para la acción directa, que incluía la 'eliminación' de individuos"¹¹¹.

La acción cívica no es una actividad neutral. Las actividades de la acción cívica ocupan un espacio en el desarrollo rural el cual debería estar abierto a la sociedad civil. Según el dirigente de Convergencia Democrática, Rubén Zamora, la Fuerza Armada debería suspender toda acción cívica por lo menos durante tres años para permitir a la sociedad civil crecer. En pocas palabras, su posición es la siguiente:

Iniciar una nueva etapa en la historia de El Salvador usando patrones antiguos no es positivo. Continuar con la acción cívica durante la etapa de transición es probable que sólo recree viejos tipos de relación entre la sociedad civil y el ejército. El ejército tiene un papel en la sociedad, pero debe ser definido cuando el ejército esté totalmente fuera de la sociedad rural¹¹².

Los funcionarios de ONUSAL también opinan que a los grupos comunitarios y a las organizaciones no gubernamentales se les debe dar la oportunidad para llevar a cabo sus tareas de reconstrucción sin tener que competir con las actividades de la acción cívica¹¹³. La sensibilidad de la situación se debe al hecho de que los grupos que ahora contestan el espacio considerado por la Fuerza Armada como su reserva son, precisamente, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias de base que fueron consideradas por aquella como enemigas, porque supuestamente eran organizaciones de fachada del FMLN.

6. 1993: ¿una oportunidad para poner primero a la gente?

6.1. Combatir la pobreza y construir la democracia

El final de la guerra civil de El Salvador proporciona la oportunidad para atender las necesida-

des sociales acumuladas por la sociedad salvadoreña, al mismo tiempo que se ponen las bases democráticas para la estabilidad política. En su informe para el grupo consultivo de 1993, el gobierno proclamó un comienzo bueno en cuanto a asumir ambos desafíos. Subrayó los cambios en las prioridades del presupuesto. El gobierno no sólo informó que en el período de 1990-1992, las asignaciones ordinarias del presupuesto para educación y salud habían aumentado en términos reales el 5.5 y el 21.1 por ciento respectivamente, sino que también describió un cambio en las asignaciones intersectoriales hacia los cuidados de salud primarios y hacia la educación primaria. También se acreditó el incremento de la parte del presupuesto extraordinario asignado a los sectores sociales y por la movilización adicional de recursos por medio de la promoción del sector privado, las organizaciones no gubernamentales y la participación comunitaria en los sectores sociales¹¹⁴.

Al ser el primer presupuesto de un tiempo de paz en doce años, el presupuesto de 1993 proporciona una mejor comprensión sobre el pensamiento del gobierno acerca de la reconstrucción y el desarrollo en relación con el gasto social¹¹⁵. El presupuesto de 1993 muestra que los pasos para apoyar las instituciones críticas de la transición democrática todavía no se han dado. Las nuevas instituciones establecidas como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Academia Nacional de Seguridad Pública y COPAZ están financiadas inadecuadamente. Instituciones atadas financieramente son incapaces de constituir la sociedad de El Salvador de postguerra. A manera de ilustración, los retrasos en el presupuesto de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos significaron que ésta no pudo comprometerse en los casos de derechos humanos identificados por ONUSAL. El procurador eventualmente empezó a trabajar a finales de 1992, seis meses más tarde de lo planificado, y sólo porque el director obtuvo recursos externos¹¹⁶. Sin embargo, aquí existe un precedente peligroso, pues la incumbencia in-

Ante una opción clara entre el interés público de la mayoría pobre y los privilegios de la minoría poderosa de la Fuerza Armada, el gobierno ha seguido proporcionando a defensa gastos elevados, pero no justificables.

ternacional en financiar los derechos humanos permite al gobierno desviar su responsabilidad en cuanto a garantizar el apoyo financiero apropiado.

Existen situaciones paralelas en cuanto al compromiso gubernamental para elevar los gastos de los programas sociales. Las asignaciones para los sectores salud y educación se incrementaron en 1993. El gasto del sector salud se incrementó en 200 millones de colones, mientras que el de educación se elevó en 117 millones de colones. Sin embargo, estos incrementos deben cubrir la reasunción de servicios en las antiguas zonas conflictivas donde se encuentra una enorme proporción de los 800 mil beneficiarios del plan de reconstrucción nacional.

Existen dudas sobre si los ministerios pueden cubrir dicha expansión. Por ejemplo, el presupuesto de educación puede hacer que las escuelas rurales regresen a una situación de sobrepoblación aguda. Esta es la implicación de los planes para asignar dieciocho maestros al norte de Morazán, donde por lo general, el sistema educativo establecido en la zona por los refugiados repatriados de la Ciudad Segundo Montes cuenta con 144 maestros preparados y formadores de maestros¹¹⁷. La tasa de analfabetismo de hecho disminuyó durante la década de los ochenta, pero ninguno de los maestros preparados durante la guerra será empleado probablemente, dado que no tienen una formación formal y a que el ministerio no dispone del presupuesto necesario para ellos.

De manera similar, los aumentos en el presupuesto de salud siguen significando recortes en programas importantes, incluso cuando las instalaciones militares son mejoradas y modernizadas. En octubre de 1992, PLASABAR, un programa rural de salud y agua potable, fue cerrado. Cuando cientos de campesinos se manifestaron para protestar por esa decisión ante el Ministerio de Salud, el ministro justificó la determinación, no en términos de si el programa había tenido éxito o no, sino diciendo que el gobierno no tenía dinero para financiar el plan.

Los cambios en los gastos en el sector social, sin embargo, se entienden mejor a largo plazo. El detalle de los gastos en términos del porcentaje de

gastos gubernamentales para los cuatro ministerios del sector social en el período 1980-1993 se encuentra en el Cuadro 3.

Cuadro 3
Gastos del sector social (1980-1993)
(Porcentaje del presupuesto nacional)

Sector	1980	1990	1991	1992	1993
Educación	22.59	16.63	15.16	13.74	14.49
Salud	10.85	8.86	8.12	7.84	9.56
Obras públicas	13.21	11.56	10.97	10.47	12.93
Trabajo y seguridad soc.	1.13	0.39	0.34	0.28	0.24

Fuente: Ley del presupuesto, 1980, 1990, 1991, 1992 y 1993.

Este cuadro muestra que los gastos en educación y salud como un porcentaje de los gastos del gobierno han fluctuado desde que Cristiani llegó a la presidencia en 1989. Aunque el gasto de salud de 1993 es más elevado que el de los tres últimos años, el gasto en educación es menor que el de 1990. Combinando los gastos en salud y educación de 1993 como una proporción del gasto total, el primero será menor que el de 1990. A pesar de los aumentos presupuestarios anunciados, el caso sigue siendo que El Salvador gastará menos de su presupuesto en salud y educación en 1993, el primer año de la paz, que en 1990, el año posterior a la ofensiva más grande del FMLN. El gobierno no puede sentirse complacido cuando los gastos en salud y educación de 1993 son sustancialmente menores que los de 1980. Por ejemplo, el gasto en educación en 1980, el último año anterior a la guerra, fue significativamente más elevado que el de 1993. Combinando los gastos en educación y salud de 1980, el resultado es el 33.44 por ciento del gasto total comparado con el 24.05 por ciento en 1993.

Durante las negociaciones con el Banco Mundial sobre un préstamo para un ajuste estructural, el gobierno se comprometió a aumentar las asignaciones del sector social. Se establecieron las áreas específicas: las asignaciones para salud se incrementarían como un porcentaje del PIB, pasan-

do del 0.9 al 1.9 por ciento y las asignaciones para educación aumentarían del 1.8 al 2.7 por ciento entre 1989 y 1994. Al conseguir estos objetivos, El Salvador volvería a estar en el nivel de gastos previo a la guerra, cuando el gasto de salud y educación combinado alcanzó el 4.73 por ciento del PIB, en 1979, y el 5.7, en 1980. Sin embargo, el progreso ha sido más lento de lo esperado. Esto se ve claro en el Cuadro 4, que muestra que el gasto estimado para el sector social en 1992 es ligeramente mayor que el de 1991, pero sigue estando por debajo de los niveles de 1990.

Cuadro 4
Gastos en salud y educación
como porcentaje del PIB
(En colones)

	1990	1991	1992
PIB	38,270	47,792	54,762
Salud	645	802	970
Educación	728	828	953
% del PIB			
Salud	1.68	1.67	1.77
Educación	1.90	1.73	1.74
Combinado			
% del PIB	3.58	3.40	3.51

Fuente: Presupuesto del sector público por grupo sectoriales y actividades.

La estrategia para compensar la reducción drástica de los gastos sociales en la década de los ochenta, es la creciente dependencia del gobierno en los donantes extranjeros para reducir sus esfuerzos en disminuir la pobreza. El impacto del financiamiento externo es significativo. El aporte de la ayuda externa al total del gasto del sector salud aumentó de 2.3, en 1983, a 8.1 por ciento, en 1988, para alcanzar el 40 por ciento, en 1989, donde se mantuvo hasta el final de 1993. Sin embargo, en 1993, AID, el donante externo mayor para el sector salud, concluye un proyecto de

cuatro años. Aunque AID aprobó en 1991 un proyecto de ocho años de duración por 58 millones de dólares para mejorar la calidad de la educación básica, el compromiso de largo plazo de AID en otros sectores sociales es incierto, dada su intención declarada de reducir el portafolio salvadoreño. AID espera, aunque de ninguna manera hay base para ello, que otros donantes, como el Banco Mundial, que hará un préstamo de 26 millones de dólares para apoyar las reformas en educación y salud, se comprometerán más¹⁸.

7. Conclusiones

Al concluir el primer año del proceso de reconstrucción salvadoreño posterior a la guerra en abril de 1993, es evidente que mucho ha cambiado para bien del país. La consolidación de la paz después de doce años de dura guerra civil, sin embargo, requiere de un esfuerzo más concertado por parte del gobierno salvadoreño y de la comunidad de donantes internacionales. Mientras que los donantes se han comprometido con 800 millones de dólares para la reconstrucción salvadoreña, el gobierno ha sido incapaz de aumentar el gasto del sector social de acuerdo a sus propios compromisos. La reducción efectiva de la pobreza requiere inversiones en salud, educación y nutrición de manera que el pobre pueda responder a las oportunidades de postguerra. Si la paz ha de tener un significado real para los salvadoreños pobres, el gobier-



no debe hacer un trabajo mejor, proporcionando servicios sociales. Aunque el gran reto es mejorar la cobertura y la eficiencia, también hay que considerar la cantidad, pues El Salvador ha gastado una proporción más pequeña de su PIB en inversiones sociales que el promedio de los países latinoamericanos, lo cual lo ha colocado al mismo nivel de atraso que los países del este asiático.

El gobierno no ha aprovechado la oportunidad para reordenar las asignaciones básicas de los recursos del presupuesto. Los gastos improductivos no han sido reducidos en beneficio de los gastos del sector social, que promueve el desarrollo del recurso humano y el logro de objetivos sociales. El gobierno no tiene voluntad política para reformar los gastos militares a pesar de la reducción de la Fuerza Armada, más rápida de lo previsto. Ante una opción clara entre el interés público de la mayoría pobre y los privilegios de la minoría poderosa de la Fuerza Armada, el gobierno ha seguido proporcionando a defensa gastos elevados, pero no justificables.

Las metas de la reconciliación nacional, de la democracia y del desarrollo requieren de unas reasignaciones presupuestarias más profundas que las que se han hecho hasta ahora. Las agencias externas ayudaron a El Salvador en los años de crisis. Ahora deben ayudar al país a moverse para salir de la crisis y empezar a atender la pobreza más directamente. Un ataque más fuerte contra la pobreza enfrentaría muchas de las condiciones provocadas por el duro conflicto. La racionalización de los gastos militares improductivos sería el lugar más útil para comenzar. La comunidad donante tiene el instrumento para dar seguimiento a esta política, dado que los elevados niveles de ayuda externa son vitales para la política de reconstrucción gubernamental, mientras la Fuerza Armada se reforma.

Este artículo muestra que las organizaciones comunitarias de base y las no gubernamentales sólo han sido integradas parcialmente en los planes de reconstrucción del gobierno. En efecto, el gobierno se ha mostrado renuente a tratar con organizaciones percibidas como afiliadas al FMLN y sólo ha sido persuadido a reformar su política bajo presión por parte de los donantes externos. Buena

parte de la responsabilidad de todo esto la tiene Estados Unidos, que ha sido un apoyo fundamental en el esfuerzo de reconstrucción del gobierno salvadoreño. No solamente AID ha sido determinante en el diseño del plan de reconstrucción nacional, sino que además estructuró la Secretaría de Reconstrucción y ha actuado como el donante mayor. Como las energías y la creatividad de los grupos comunitarios de base tienen capacidad para contribuir a la reconstrucción y son necesarias con urgencia, AID se enfrenta con el reto de rediseñar sus políticas en vistas a ampliar la participación de los beneficiarios y a abrir comunicaciones mejores con grupos con experiencia de trabajo con la población beneficiaria del plan de reconstrucción nacional. Para hacer esto, el gobierno de Estados Unidos debe reconsiderar toda su política hacia El Salvador de postguerra. En la actualidad existe una área peligrosa entre su reconstrucción y las políticas de seguridad. Al apoyar la participación de la Fuerza Armada en las actividades de acción cívica, Estados Unidos no solamente está socavando el espíritu y la letra de los acuerdos, sino que además está fortaleciendo la institución militar en detrimento de la sociedad civil.

Notas

1. Ministerio de Planificación, *National Reconstruction Plan: Report to the Consultative Group Meeting* (San Salvador, 1992).
2. Banco Mundial, "Consultative Group Meeting for El Salvador", *Bank News Release, N° 92/LAC* (Washington, D.C., 1992), mimeo.
3. Existe una memoria diferente de la reunión. El FMLN y los miembros de la dirección ejecutiva recuerdan un acuerdo sobre la propuesta, pero los funcionarios del Banco Mundial dicen que no se acordó nada que requiriese seguimiento.
4. Ministerio de Planificación (1992), *op. cit.*
5. A los salvadoreños les dijeron que el éxito nicaragüense en obtener el apoyo de los donantes se debió casi totalmente a la delegación conjunta de la UNO y los sandinistas. Esto para indicar el apoyo político entre unos y otros. Entrevista con el director ejecutivo inglés, Banco Mundial, Washington D.C., marzo de 1992.
6. Entrevista con Mauricio Chávez, comité de reconstrucción del FMLN, San Salvador, mayo de 1992.
7. La ausencia de las organizaciones no gubernamen-

- tales fue subrayada por Alexander Wilde de Washington Office on Latin America, en su testimonio ante el subcomité de asuntos hemisféricos occidentales, comité de asuntos exteriores, Cámara de Representantes, 6 de noviembre de 1991.
8. Ministerio de Planificación (1992), *op. cit.*
 9. Ver por ejemplo, Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, *Plan de recuperación económica y social nacional, Versión preliminar* (San Salvador, 15 de septiembre de 1991). Las muchas referencias del *Plan de recuperación* a los mecanismos de participación estaban totalmente basadas en el programa "Municipalidades en acción", administrado por CONARA. El mecanismo de participación se describía de la siguiente manera: "Para integrar las comunidades y sus autoridades locales en el proceso de toma de decisiones a través de la planificación e implementación de los proyectos... de esta manera una profundización en la democracia participativa y en el desarrollo de su capacidad para llevar a cabo su propia iniciativa tendrá lugar".
 10. La historia primera de CONARA y la participación de AID se encuentran en Lawyers Committee for International Human Rights and Americas Watch, *El Salvador's Other Victims: The War on the Displaced* (Washington D.C., 1984), pp. 81-90. La inquietud de los donantes sobre el papel de CONARA en el desarrollo social de postguerra se encuentra en Peter Sollis, "La disminución de la pobreza: evaluación del programa social del gobierno", *ECA*, 522 (abril, 1992), pp. 333-355.
 11. Ver los antecedentes sobre las rivalidades institucionales entre CONARA y el FIS en Peter Sollis, *ibid.* Los antecedentes sobre el apoyo de Estados Unidos al papel de postguerra de CONARA se encuentran en Stewart Lawrence, *Post-War El Salvador: An Examination of Military Issues Relating to Reconstruction* (Washington D.C., Unitarian Universalist Service Committee, 1991), mimeo.
 12. La Secretaría de Reconstrucción Nacional fue creada por recomendación de informes consultivos financiados por AID. Entrevistas con funcionarios de la Secretaría y CONARA, San Salvador, noviembre de 1992.
 13. Entrevistas con funcionarios de la Secretaría y CONARA, noviembre de 1992.
 14. Entrevista con funcionarios de AID, enero de 1993, y con funcionarios de la Secretaría, San Salvador, diciembre de 1992.
 15. Entrevista con Norma de Dowe, Washington D.C., junio de 1992.
 16. El nombre de la Secretaría de Reconstrucción Nacional es conocido de manera limitada. Por ejemplo, los soldados de Casa Presidencial conocen a Norma de Dowe sólo como la directora de CONARA. Los visitantes de la Secretaría también usan pases de CONARA.
 17. Entrevista con funcionarios de AID, San Salvador, enero de 1993.
 18. Entrevistas con dirigentes comunitarios de los departamentos de Chalatenango y San Vicente, enero de 1993.
 19. Entrevista con funcionario del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, San Salvador, diciembre de 1992. Entrevista con un funcionario internacional de una organización no gubernamental, San Salvador, enero de 1993.
 20. Entrevistas con miembros de la comunidad diplomática europea en San Salvador, mayo de 1992, diciembre de 1992 y enero de 1993.
 21. Entrevista con un funcionario del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador, enero de 1993.
 22. Entrevista con un funcionario de AID, San Salvador, enero de 1993.
 23. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Report on UNDP Activities and Coordination Related to the Peace Process in El Salvador* (New York, Naciones Unidas, 1992), mimeo.
 24. Un programa de desarrollo agrícola para seis años en Chalatenango por 37.5 millones de dólares, establecido por la International Fund for Agricultural Development, por ejemplo, es un caso de colaboración amplia de la base entre diferentes tipos de actores, en un intento por promover la reconciliación dentro del contexto del desarrollo. Con sus mecanismos a niveles local, regional y nacional para las organizaciones no gubernamentales, los grupos beneficiarios y la participación gubernamental en el diseño del programa, su administración y evaluación, este proyecto muestra que nuevas relaciones inter-institucionales pueden crearse para producir la reconciliación, incrementando las posibilidades para un desarrollo sostenido.
 25. Entrevista con un funcionario del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador, enero de 1992.
 26. Norma de Dowe observa que esto es parte de la conducta política para tratar y usar los fondos para conseguir ventajas electorales. Ella piensa que los alcaldes usarán el programa "Municipalidades en acción" así como el FMLN tratará y se aprovechará de los fondos de las organizaciones no gubernamentales. Acepta que la situación será más difícil

- en 1993. Reconoce que en cuanto institución gubernamental, la Secretaría de Reconstrucción Nacional no puede jugar un papel neutral. Entrevista con Norma de Dowe, San Salvador, 28 de enero de 1993.
27. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Directorio de instituciones privadas de desarrollo de El Salvador* (San Salvador, 1992).
 28. Víctor Gonzáles, *Las organizaciones no gubernamentales: Nueva expresión de la sociedad civil salvadoreña* (San Salvador, PREIS, 1992).
 29. Peter Sollis, "Displaced Persons and Human Rights: The Crisis in El Salvador", *Bulletin of Latin America Research*, 11:1 (1992a), pp. 49-67.
 30. CIPHEs, "Perfil de CIPHEs", *Boletín informativo*, N° 4, 1992.
 31. Para un recuento de los programas de FUNDASAL con el Banco Mundial ver A. Harthe y M. Silva, "Housing Built by Mutual Help and Progressive Development: To What End", en Peter Ward (ed.), *Self Help Housing: A Critique* (Alexandrine Press, Londres, 1982).
 32. Breny Cuenca, *El poder intangible: la AID y el Estado salvadoreño en los ochenta* (San Salvador, CRIES-PREIS, 1992).
 33. Hermán Rosa, *El papel de la asistencia de AID en el fortalecimiento de nuevas instituciones del sector privado y en la transformación global de la economía salvadoreña: el caso FUSADES*, ponencia para el XVII Congreso de LASA, Los Angeles, septiembre de 1992.
 34. Entrevista con funcionarios de organizaciones no gubernamentales internacionales en diciembre de 1992 y enero de 1993.
 35. GAO, *El Salvador: Role of Nongovernment Organizations in Postwar Reconstruction* (Washington D.C., 1992).
 36. GAO, *El Salvador: Status of Reconstruction Activities One Year After the Peace Agreement*, declaración de Harold J. Johnson ante el subcomité de asuntos hemisféricos occidentales, comité de asuntos exteriores, Cámara de Representantes, 23 de marzo de 1993.
 37. En noviembre de 1989, el ejército cateó y destruyó la oficina de CORDES en el campus de la UCA. Prudentemente, FASSTRAS cerró su oficina hasta que la situación se estabilizara, quedando así interrumpido durante varios meses el trabajo normal de la oficina.
 38. El caso de FASSTRAS es un ejemplo. Su aplicación por la personería jurídica, presentada a principios de 1991, ha esperado la aprobación presidencial durante nueve meses. Mientras tanto, una organización que trabaja en la misma área del país, presidida por el padre del vicepresidente, recibió sus papeles en tres meses. "En busca de personería jurídica", *Desarrollo integral*, N° 5, junio de 1993.
 39. Adolfo Aguilar Zinser, *CIREFCA: The Promises and Reality of the International Conferencia on Central American Refugees* (Washington D.C., CIPRA, 1991).
 40. CORDES por ejemplo se reestructuró a principios de 1993. Ver *Nuestra Tierra*, N° 12 (marzo de 1993), pp. 4-6. Además, más de quince organizaciones no gubernamentales han formado la Coordinadora Interinstitucional, una iniciativa para establecer un contexto para una planificación e implementación mejor de los programas inter-agencia.
 41. Fundación 16 de Enero, *Enero 1992-1993* (San Salvador, 1993), mimeo.
 42. Ministerio de Planificación, *op. cit.*, p. 11.
 43. Naciones Unidas, *El Salvador Agreements: The Path of Peace* (San Salvador, 1992), p. 86.
 44. Secretaría de Reconstrucción Nacional, *Plan de Reconstrucción Nacional: Informe de avance a diciembre de 1992* (San Salvador, 1993).
 45. Anima que algunos cursos de entrenamiento dados a ex combatientes del FMLN por FUSADES y FEPADE han sido bien recibidos por los participantes. Esta es una indicación de que existe voluntad para buscar la reconciliación. Lo que es menos prometedor es la tendencia de los ex combatientes del FMLN y de los ex soldados a atender a cursos separados. Aunque una explicación plausible es que ambos grupos tienen necesidades diferentes, también es cierto que los viejos antagonismos pueden ser atendidos si se comparten las experiencias.
 46. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *op. cit.*, p. 209-210.
 47. FUNDASALVA, *Investigación sobre el perfil sociodemográfico de poblaciones en áreas ex conflictivas*, Anexo C (1992).
 48. Con gran visión, una metodología para conseguir consenso podría haber sido diseñada. La participación valorativa de los pobres se ha convertido en una técnica aceptada en instituciones multilaterales y bilaterales. En la actualidad se reconoce, por ejemplo, que la participación directa de los pobres les permite tratar los temas que ellos consideran importantes e influenciar los programas y las políticas diseñadas para su beneficio ostensible. La participación activa de la población local en la planificación de actividades permite mejorar la utilización de los recursos. Ver L. Salmen, *Beneficiary*

- Assesment: An Approach Described*, Documento de trabajo N° 1, División de pobreza y política social (Washington D.C., Africa Technical Department, Banco Mundial, 1992).
49. AID, *Listing of Non-Governmental Organizations (NGOs) Working in National Reconstruction Areas in El Salvador Financed Directly or Indirectly with USAID Funds* (San Salvador, 1992), mimeo.
 50. Entrevista con un funcionario de AID, Washington D.C., marzo de 1993.
 51. Entrevista con un funcionario de Catholic Relief Services, enero de 1993.
 52. Correspondencia con AID El Salvador, 12 de marzo de 1993.
 53. GAO, *op. cit.*
 54. Entrevista con Sonia Aguiñada, San Salvador, diciembre de 1992.
 55. Senate Foreign Operations Bill FY 1994.
 56. Entrevista con Oscar Pérez, Washington D.C., abril de 1993. Comunicación personal de Luis Castillo, abril de 1993.
 57. Donald Stout *et al.*, *Impact Evaluation. Special Programs in Chalatenango and the Eastern Region* (Research Triangle Institute, 1990).
 58. CONARA, *Memoria, período junio 1989-mayo 1990*, San Salvador.
 59. Entrevista con funcionarios de AID, San Salvador, enero de 1993.
 60. Danielle Yariv, Cynthia Curtis y Lisa Haugaard, *After the War: A Preliminary Look at the Role of USAID in the Post-War Reconstruction of El Salvador* (The Foreign Aid Monitoring Project, Washington D.C., 1992).
 61. Entrevista con Norma de Dowe, Washington D.C., junio de 1992.
 62. Entrevista con Norma de Dowe, San Salvador, noviembre de 1992.
 63. Oscar Pérez, Washington D.C., conferencia en Washington Office on Latin America-Woodrow Wilson Center Conference, *El Salvador: Sustaining the Peace, Nourishing Democracy*, Washington D.C., 2 de abril de 1993.
 64. Carta de los directores de Oxfam de Inglaterra, CAFOD, Action Aid y Christian Aid a Manuel Marín, vicepresidente, Comisión europea, 30 de marzo de 1993.
 65. GAO (1992), *op. cit.*, p. 3-4.
 66. El FMLN y el gobierno le pidieron a ONUSAL usar sus buenos oficios para llegar a un acuerdo aceptable. Aparte de discutirlo con el FMLN y el gobierno, el borrador de acuerdo también fue discutido con COMURES, la organización de los alcaldes, y con las agencias de CONCERTACION.
 67. ONUSAL, *Programa para el restablecimiento de la administración pública en zona conflictivas* (versión final), 16 de septiembre de 1992, mimeo.
 68. Entrevista con funcionarios de ONUSAL, San Salvador, diciembre de 1992.
 69. Informes de prensa sobre los tres últimos meses de 1992 hacen mucha referencia a las actividades de reconstrucción de CONARA, sugiriendo que éstas son distintas de aquellas otras implementadas por la Secretaría de Reconstrucción Nacional.
 70. Entrevista con Oscar Pérez, CORDES, Washington D.C., 2 de abril de 1993, y correspondencia personal con Luis Castillo, 6 de abril de 1993.
 71. Este tipo de contacto era poco usual. Por ejemplo, el proyecto de irrigación Lempa Acahuapa, en Usulután, apoyado por el BID, comenzó la construcción sólo después de un acuerdo previo entre el FMLN y el Ministerio de Agricultura, en 1987. Entrevista con dirigentes comunitarios, San Simón (Usulután), diciembre de 1992.
 72. Yariv *et al.*, *op. cit.* (1992), p. 39.
 73. La preocupación de la Secretaría de Reconstrucción Nacional era legalística. Estaba preocupada porque los comités de reconstrucción socavarían la institucionalidad investida en los gobiernos locales. Los argumentos a nivel local eran un eco del debate del "co-gobierno" que estaba teniendo lugar a nivel nacional.
 74. Entrevista con dirigentes comunitarios, Santa Marta (San Vicente), enero de 1993.
 75. Esta sección está tomada de Hemisphere Initiatives, *Endgame: A Progress Report on the Implementation of the Salvadorean Peace Accords* (Cambridge, Massachusetts, 1992).
 76. La segunda acta de New York, firmada el 13 de enero de 1992, contiene la siguiente cláusula en la sección dedicada a los principios doctrinales de la Fuerza Armada: "La doctrina de la Fuerza Armada se asienta en la distinción entre los conceptos de seguridad y de defensa. La defensa nacional, a cargo de la Fuerza Armada, tiene por objeto la garantía de la soberanía e integridad territorial frente a una amenaza militar externa. *La seguridad, aún cuando comprende esa noción, es un concepto más amplio, fundado en el irrestricto respeto de los derechos individuales y sociales de la persona. En ella quedan comprendidos, además de la defensa nacional, aspectos económicos, políticos y sociales que exceden en ámbito de la competencia constitucional de la Fuerza Armada, y cuya atención es responsabilidad de otros sectores de la sociedad y del Estado*" (el subrayado es del autor), Naciones Unidas (1992), *op. cit.*, p. 47-48.

77. La cantidad de soldados es causa de debate. Los funcionarios estadounidenses estiman que al menos el 15 por ciento de la tropa eran soldados "fantasmas" con el propósito de servir de colchón para la planilla de salarios de la brigada y aumentar la oportunidad de sobornar. Ver Stewart Lawrence (1991), *op. cit.*, p. 6. En una entrevista en televisión, el 6 de julio, Oscar Santamaría, Ministro de la Presidencia, estimó que el tamaño de la Fuerza Armada durante la guerra fue de 52-53 mil hombres, diez mil menos de lo que los militares suelen aceptar.
78. Michael McClintock, *The American Connection: State Terror and Popular Resistance in El Salvador* (Zed Press, Londres, 1985), pp. 214-215.
79. Stewart Lawrence, *op. cit.* (1991).
80. Ministerio de Planificación, *op. cit.* (1992), p. 12.
81. Ministerio de Planificación (1992), pp. 8-11.
82. Entrevista con funcionarios de AID, San Salvador, diciembre de 1992.
83. Yariv *et al.* (1992), *op. cit.*, p. 51.
84. Visita de campo a Chalatenango, enero de 1993.
85. Entrevistas en Chalatenango, enero de 1993.
86. Entrevista con la Secretaría de Reconstrucción Nacional-CONARA, San Salvador, diciembre de 1992.
87. Yariv *et al.*, *op. cit.* (1992), p. 16.
88. Entrevista con un ayudante de la Cámara, Washington D.C., marzo de 1993.
89. Intervención de López Nuila en el Primer Congreso Nacional de Ciencia Política en "El Salvador: los retos y desafíos de la reconstrucción", julio de 1992. Comunicación personal de Cristina Eguizábal, marzo de 1993.
90. "Tecnifican cadetes y clases para trabajar en reconstrucción", *El Mundo*, 24 de noviembre de 1992.
91. Esta información fue proporcionada amablemente por Bill Stanley.
92. Ministerio de la Defensa Nacional, Departamento de Prensa y Relaciones Públicas, *Boletín* N° 277.
93. *La Prensa Gráfica*, 11 de agosto de 1992.
94. *El Diario de Hoy*, 5 de noviembre de 1992.
95. *El Diario de Hoy*, 4 de septiembre de 1992.
96. Entrevistas con ayudantes de la cámara y del senado, Washington D.C., febrero y marzo de 1993.
97. S. Lawrence (1991), *op. cit.*, p. 8.
98. Entrevista con funcionarios de AID, 9 de diciembre de 1992.
99. *La Prensa Gráfica*, 15 de febrero de 1993.
100. El general Rubio inauguró una escuela y un puente en Santa Rosa Guachipilín (Santa Ana) con el coronel Herrarte de la Segunda Brigada y el coronel Guzmán, un representante del Ministerio de Educación y oficiales militares estadounidenses. *La Prensa Gráfica*, 1 de septiembre de 1992.
101. Declaración del general George Joulwan, comandante en jefe del Comando Sur de Estados Unidos ante el comité de servicios armados del senado, 21 de abril de 1993, p. 19.
102. *Ibid.*, p. 20.
103. Las mejoras en la contabilidad del sector público se encuentran en José Marquez, *Towards a Strategy to Address the Basic Needs of the Poor in El Salvador*, FUSADES, Departamento de Estudios Económicos y Sociales, Documento de trabajo, N° 11 (San Salvador, 1990).
104. Forzar a Ponce a presentarse en la asamblea legislativa es considerado un triunfo. Este hecho indica la distancia que debe ser cubierta para establecer una supervisión apropiada. Entrevista con Rubén Zamora, diciembre de 1992.
105. *Disposiciones generales de presupuestos*, artículos 57 y 131, 1984.
106. El general Ponce, Ministro de Defensa, llama al presupuesto militar "justo y necesario... adecuado para financiar las necesidades del ejército", *El Mundo*, 19 de octubre de 1992.
107. Declaraciones del viceministro en televisión, 11 de octubre de 1992.
108. Estoy agradecido a Bill Stanley por esta observación.
109. Los oficiales del alto mando reconocen que los voluntarios están fluyendo hacia las oficinas de reclutamiento ahora que la guerra ha terminado, porque el salario es relativamente elevado y por la continuidad de la crisis económica con sus elevados niveles de desempleo. Entrevista con el embajador británico, diciembre de 1992.
110. Entrevista con Norma de Dowe, San Salvador, diciembre de 1992.
111. Naciones Unidas, *De la locura a la esperanza. La guerra de doce años en El Salvador. Informe de la Comisión de la verdad para El Salvador* (San Salvador, 1993), p. 143.
112. Entrevista con Rubén Zamora, San Salvador, diciembre de 1992.
113. Entrevista con funcionarios de ONUSAL, San Salvador, diciembre de 1993.
114. República de El Salvador, *Consolidating the Peace through National Reconstruction and Poverty Alleviation*, Informe de la reunión del grupo consultivo, Ministerio de Planificación y Coordinación Económica y Desarrollo Social, San Salvador, 1993.
115. La única cualificación es que existen dos presu-

puestos, aunque la Constitución requiere que el gobierno presente sólo uno. SETEFE, la Secretaría para financiamiento externo del Ministerio de Planificación, tiene control específico de los proyectos financiados por donantes externos por medio del presupuesto extraordinario. La crítica de que el presupuesto extraordinario está fuera del escrutinio de la asamblea legislativa es irrelevante en este caso, dado que el presupuesto ordinario muestra

más claramente las intenciones de mediano plazo de la asignación de recursos del gobierno.

116. Naciones Unidas, *Report of the Independent Expert on El Salvador*, Consejo Económico y Social, E/CN.4/1993/11 (New York, 1993).
117. Entrevista con Mike Gatehouse, Washington D.C., enero de 1993.
118. Entrevista con funcionarios de AID, diciembre de 1992 y enero de 1993.

