Construyendo la Democracia

Experiencias de Incidencia Política desde la Sociedad Civil de El Salvador

Agosto 2003

Esta publicación ha sido elaborada por CREA Internacional de El Salvador – Proyecto de Participación Ciudadana y Gobernabilidad, bajo convenio de cooperación número 519-A-00-00-00041-00 con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los conceptos aquí vertidos son de exclusiva responsabilidad de CREA Internacional, y no expresan la opinión de USAID.

CREATIVE ASSOCIATES INTERNATIONAL INC
CREA Internacional de El Salvador
Proyecto de Participación Ciudadana y Gobernabilidad

Calle "A" y Pasaje 3 #108. Colonia Ávila
San Salvador, El Salvador, C.A.

VIPSAL 3359, P.O Box 025364
Miami, Florida, U.S.A. 33102-5364

Tel/Fax: (503) 298-5903
Email: crea-es@caii-dc.com
www.caii.net/participation

Documento elaborado por: Thomas Long
Editado por: el equipo de CREA

Portada, Diseño Gráfico y Artes Digitales: Saga Creativa, S.A de C.V

ÍNDICE

Página

Introducción

Proyectos de Incidencia a Nivel Local

SalvaNATURA: Protegiendo la Cuenca del Imposible

FUNDAUNGO: Creando Políticas de Participación y Transparencia

ASDI: Fomentando el Ordenamiento Territorial en la Región del Golfo 13

CEMUJER: Política sobre Salud Sexual y Reproductiva en Soyapango

Proyectos de Incidencia a Nivel Nacional

FUNDE: Incorporando Mecanismos de Participación al Código Municipal

CEFGR: Reformas a la Fiscalía General de la República 29

OEF: Legislación para Aumentar la Responsabilidad Paterna 34

APSAL: Propuesta de Ley de Medicamentos

ADECRECER: Acceso a Tierras Fluctuantes en Chalatenango 42

MIRE: La Lucha para la Reforma Electoral

ANDAR: Agua Potable para la Zona Rural

Reflexiones Finales

Información sobre las Organizaciones

Introducción

Esta colección de estudios de casos representa algunas reflexiones sobre los proyectos de incidencia política durante los años 2001-2002, apoyados por CREA Internacional bajo un convenio de cooperación con USAID. Dada la riqueza de estas experiencias, creemos que es importante compartir algunas de las lecciones aprendidas de estos procesos, que son tan críticos para la transparencia y eficacia del proceso democrático.

La mayoría de los casos aquí descritos fueron apoyados por CREA durante períodos que van desde 6 hasta 18 meses, y con un apoyo financiero en un rango de $30,000 a $100,000. Dos proyectos—CEMUJER y FUNDE—fueron apoyos más puntuales de $5,000, complementando esfuerzos ya encaminados. La variedad de apoyos nos debe ayudar a deliberar sobre el costo real de la incidencia, y la sostenibilidad de la misma—un punto que todavía requiere más pensamiento y reflexión por parte la sociedad civil y sus donantes.

Estos estudios de casos fueron preparados inicialmente por un consultor de CREA Internacional, y compartidos posteriormente con las respectivas organizaciones, incorporando sus comentarios y sugerencias al documento final. Para su elaboración se tomaron en cuenta todos los documentos acumulados durante el transcurso de cada proyecto, incluyendo la transcripción de una reunión final en donde las organizaciones reflexionaron sobre los logros y dificultades encontrados en sus campañas.

También estos estudios representan la culminación de un proceso de sistematización que CREA ha venido haciendo con las OSC contrapartes a lo largo de sus proyectos. Cada mes, CREA participó en una reunión con las organizaciones donde procuraron discutir las estrategias y eventos que afectaban su propuesta de incidencia. Varias organizaciones comentaron luego lo útil que fue tener este espacio mensual para revisar dónde estaban y cómo iban con su campaña.

Esto fue un proceso más arduo e intenso de lo que la mayoría de donantes suele desarrollar, pero en nuestra experiencia consideramos que valía la pena este trabajo de estrecho acompañamiento. Tanto por eso como por las capacitaciones ofrecidas, esperamos que las organizaciones ahora cuenten con más capacidad organizacional, más reflexión crítica sobre sus experiencias políticas, y más habilidades adquiridas para llevar a cabo esfuerzos de incidencia política con entidades del gobierno.

Aunque la incidencia política puede enfocarse no sólo sobre la formulación sino también sobre la implementación y evaluación de las políticas públicas, los proyectos presentados aquí—en su mayoría—están concentrados sobre la fase de formulación de las propuestas. Hace falta el seguimiento a su implementación—donde pudieron lograr la aprobación de una política—pero confiamos que esta tarea sigue en la agenda de las organizaciones.

Finalmente aprovechamos este espacio para felicitar a las organizaciones contrapartes por su entrega cívica y sus extraordinarios esfuerzos para contribuir a un país más justo y democrático.

Protegiendo La Cuenca del Imposible

SalvaNATURA
FUNDACION ECOLÓGICA DE EL SALVADOR

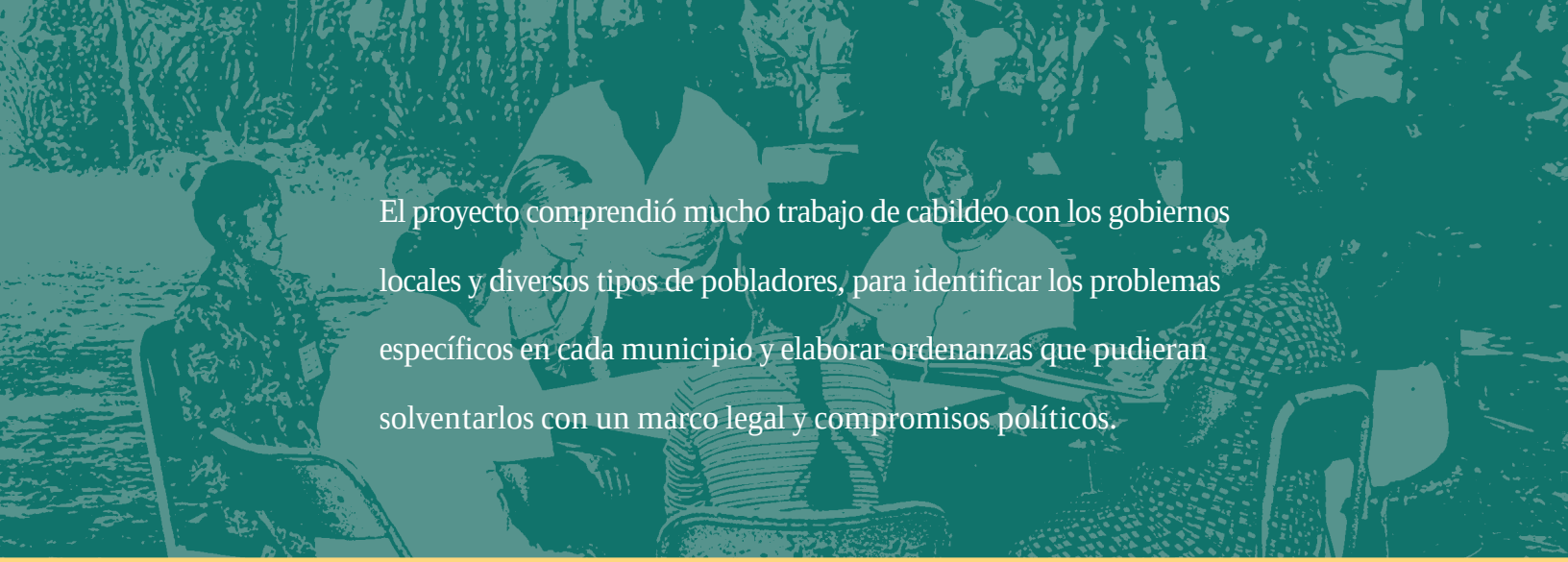
Resumen

La Cuenca El Imposible-Barra de Santiago es una de las áreas más ricas, tanto en biodiversidad como en tamaño a escala nacional. Sin embargo, esta zona ha sufrido enorme presión por el constante asedio de las poblaciones que han extraído los diversos recursos.

Los efectos combinados de subsistencia, el avance de la frontera agrícola y el urbanismo han presionado al ecosistema de tal manera de que los territorios están en constante reducción, y sus especies de flora y fauna están cada vez más al límite de la extinción. La contaminación de los ríos y nacimientos de agua también es aguda, afectando a toda la zona que termina en el estero de la Barra de Santiago, con consecuencias graves para la salud humana, la vida marina, y las economías locales.

La Fundación fue establecida a finales de 1989, bajo el nombre de Fundación Ecológica Salvadoreña Activo 20-30 (SalvaNATURA). Tiene una amplia experiencia en la protección y conservación de recursos naturales. Desde 1991 trabaja con las comunidades para proteger la mayor reserva natural de agua dulce en el país: el Parque Nacional El Imposible. Pero los esfuerzos han sido limitados por la "nula capacidad de aplicación de las leyes de protección de los recursos naturales en el ámbito local."

Fue esto lo que les permitió determinar que faltaban ordenanzas municipales de protección ambiental como un marco legal necesario para comprometer a los gobiernos locales, quienes a través de las Unidades Ambientales Municipales debidamente tecnificadas pudieran apoyar la aplicación de las normas, así como monitorear e implementar un proceso de análisis ambiental en la zona.



El proyecto comprendió mucho trabajo de cabildeo con los gobiernos locales y diversos tipos de pobladores, para identificar los problemas específicos en cada municipio y elaborar ordenanzas que pudieran solventarlos con un marco legal y compromisos políticos.

SalvaNATURA ya trabajaba en la zona de la cuenca desde 1991, y había hecho otros esfuerzos durante tres años con el Consorcio Agua para facilitar la formulación y aprobación de nueve ordenanzas municipales en los departamentos de Usulután y Ahuachapán. Así que decidió, a mediados de 2002, emprender este proyecto de seis meses en esta zona de 420 kilómetros cuadrados, donde 70% son desforestados por los mismos pobladores y dueños de fincas de café y otros cultivos agrícolas.

El proyecto comprendió mucho trabajo de cabildeo con los gobiernos locales y diversos tipos de pobladores, para identificar los problemas específicos en cada municipio y elaborar ordenanzas que pudieran solventarlos con un marco legal y compromisos políticos. Para estos fines también se tuvo que diseñar unidades ambientales locales que podrían ser entes operativos.

Un análisis previo y la experiencia en el campo ayudaron a elaborar estrategias, como la identificación de posibles aliados y opositores en cada municipio. Esto permitió convocar una participación amplia de ciudadanos y organizaciones, tanto como para poder entender la resistencia que podía surgir a las iniciativas.

Al final, se logró la elaboración y aprobación de cuatro ordenanzas de áreas naturales protegidas: dos de medio ambiente con énfasis en recursos hídricos; y dos proyectos aprobando la creación de dos Unidades Ambientales Intermunicipales (Ahuchapán Sur y Ahuchapán Centro). La divulgación pública de estas ordenanzas permitirá el monitoreo y el cumplimiento de los compromisos legales y políticos adquiridos.

Contexto político

El Salvador nunca ha tenido una política nacional de protección de recursos naturales. A nivel local, los gobiernos municipales y ciudadanos jamás han tenido suficiente autoridad—ni, en muchos casos, la voluntad ni los recursos—para aprobar leyes de conservación y hacerlas valer.

Ahora, aun con una reciente ley nacional de medio ambiente, y un ministerio del gobierno central, se ha notado que mucho de lo expresado ha quedado como letra muerta. No hay suficiente poder para regular o prohibir ciertos usos de recursos naturales, ni mucho menos utilizar las herramientas legales disponibles, como las sanciones disuasivas.

Al surgir iniciativas legales y locales nuevas como las que está promoviendo SalvaNATURA, siempre se enfrentan con realidades históricas y actuales. El poder real en las regiones como Ahuchapán siempre ha sido ejercido por grandes poseedores de tierra que en el pasado fueron apoyados por gobiernos militares y en el presente por el partido político y el gobierno central.

Los grandes propietarios de tierra en donde se cultiva café le prestan muy poca atención a los problemas ambientales, no importándoles mucho la deforestación, la erosión ni el recurso hídrico, presentando intereses diferentes a la población de la zona, a quienes sí les conviene la formulación de normativas locales para la protección y conservación del medio ambiente.

Por el contrario los propietarios de tierras no le dan prioridad a la conservación de los recursos naturales, amparándose en la legislación nacional que les da muchas libertades para su explotación. Por lo tanto no trabajan en la formulación de normas locales de protección a dichos recursos.

Por otra parte, los mismos pobladores comunes siempre han explotado los recursos para su subsistencia y actividades agrícolas, sin mayor regulación. El venir ahora y tratar de imponer regulaciones y sanciones para beneficiar el bien común de las mayorías necesariamente se encuentra con cierta resistencia.

Así fue el caso experimentado en el proyecto, más en unas municipalidades que en otras. En el ejemplo de Tacuba, la oposición estuvo bien organizada, resultado de dos grandes intereses. Por un lado estuvieron los miembros y simpatizantes del partido político de la oposición, que buscaba en todo caso el desgaste político de la administración con miras a las elecciones. Por otro lado estuvo la población que siempre ha estado en contra de las medidas de protección recomendadas por SalvaNATURA para la recuperación ambiental de la zona.

En el contexto de las relaciones entre los ejecutores del proyecto y los gobiernos locales, se tuvo que trabajar con la realidad de un período preelectoral, en el cual los alcaldes y concejos municipales estaban ocupados con sus campañas políticas. Esto tuvo el efecto de que los alcaldes no pudieron asistir a las últimas reuniones relacionadas con el proyecto. Pero eso también se había previsto con la estrategia explícita de trabajar con comisiones nombradas por los concejos, y así no depender sólo de los alcaldes.

En un caso específico, Jujutla, el concejo se dividió en dos fracciones políticas opositoras. Esto complicó el escenario; sin embargo, las dos partes demostraron la voluntad para seguir trabajando con el proyecto.

Las etapas de la campaña

El proyecto fue dividido en dos fases principales:

- el primero comprendía la creación de una Unidad Ambiental Inter-Municipal para la micro-región Ahuachapán Sur, y la formulación de cuatro proyectos de ordenanzas municipales sobre áreas naturales protegidas

- el cabildeo para la aprobación por los concejos municipales de tres de las cuatro ordenanzas sobre áreas protegidas, y la formulación de sus respetivos planes de divulgación

Una etapa importante que se hizo previamente al inicio del proyecto fue la elaboración de un "mapa de poder" en la zona de influencia. En cada municipio, se identificaron los actores de quienes se necesitaba su apoyo, entre alcaldes, concejos y otras organizaciones locales con influencia e interés en el tema. También, se pudo identificar a los posibles aliados y opositores a las iniciativas, lo cual permitió la elaboración de estrategias a seguir.

En la ejecución, se tuvo que entrar muy rápidamente en el proceso de inmersión en la problemática, por la misma dinámica del período electoral que estaba iniciando. Esto implicaba trabajos agilizados para conocer a las

Otra estrategia utilizada fue la de insistir desde el principio en que los municipios tenían que crear unidades operativas que aplicaran la legislación local. Sin estos compromisos explícitos de hacerse capaces de aplicar las leyes, cualquier ordenanza quedaría como letra muerta.

comunidades, actores y entidades vinculadas con las áreas naturales, y a través de estas actividades conocer la problemática desde sus puntos de vista.

Luego se procedió a identificar y sistematizar los problemas, hacer diagnósticos de los mismos, y proponer soluciones. Esta parte implicaba más trabajo técnico, lo cual se realizó acompañado por la población, y con la aprobación y seguimiento de las autoridades locales, tanto la alcaldía municipal como otras autoridades.

La tercera etapa fue la de formulación de las propuestas de las regulaciones, a través de reuniones y cabildeos con los diversos actores. En estos diferentes niveles se logró también que se tomara conciencia de la problemática ambiental.

Después vino la etapa de discusión y validación interna a nivel técnico de los borradores de anteproyectos de las ordenanzas con los consultores, las autoridades locales, los organismos presentes en la zona y la población en general.

Al final, se hicieron las discusiones finales con los diferentes concejos municipales para lograr su aprobación y su publicación en el Diario Oficial.

Para facilitar el curso de esas etapas, se utilizaron unas estrategias para la elaboración de las leyes, como la necesidad de mantener una coherencia y consistencia entre todas las distintas ordenanzas. El concepto global era el de promover que todos los municipios estén trabajaran para el bien común de toda la región, tanto como para sus zonas particulares.

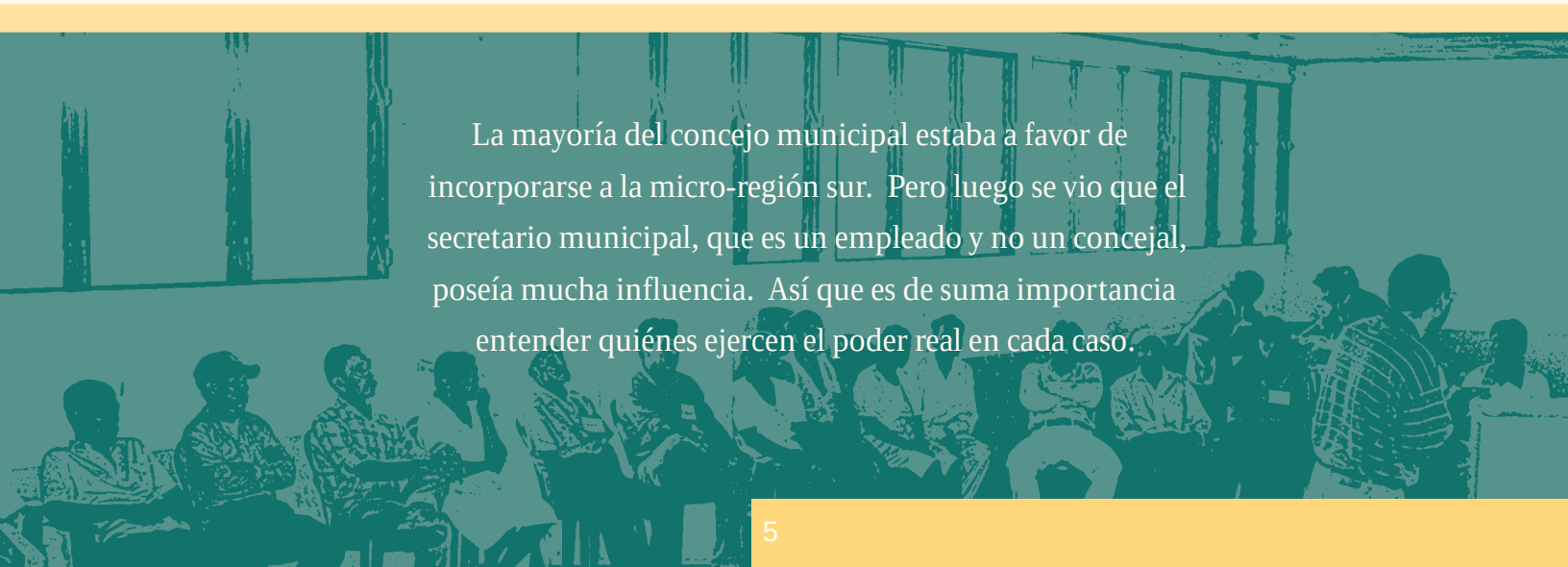
Otra estrategia utilizada fue la de insistir desde el principio en que los municipios tenían que crear unidades operativas que aplicaran la legislación local. Sin estos compromisos explícitos de hacerse capaces de aplicar las leyes, cualquier ordenanza quedaría como letra muerta. Esto se identificó porque muchas de las leyes ambientales actuales son letra muerta en la práctica, por falta de estructuras de seguimiento, investigación, y sanciones disuasivas. Según la estrategia escogida, se pudo tener reuniones de trabajo paralelas, para discutir al mismo tiempo las ordenanzas, la formulación de la micro-región, y la creación de la unidad ambiental.

Resultados y Perspectivas

Los logros conseguidos fueron mayores a lo proyectado.

Cuatro ordenanzas sobre áreas naturales protegidas fueron elaboradas, y todas aprobadas por los concejos municipales. Lo más destacado de esas leyes locales es la obligación de las alcaldías de gestionar incentivos para los productores agrícolas que están dispuestos a hacer sus trabajos de una forma amigable con las áreas naturales. Esto incluye la conservación de suelos, con las condiciones que generan mayor infiltración de agua hacia los mantos acuíferos—aspectos que aun en las leyes nacionales no se hace claramente. Las municipalidades también tienen la obligación de coordinar con aquellas instituciones privadas que están administrando áreas naturales o trabajando proyectos hacia la conservación ambiental.

Las ordenanzas incluyen mecanismos para captar dinero, a través de la creación de fondos ambientales municipales, con un porcentaje del presupuesto municipal. Estos



La mayoría del concejo municipal estaba a favor de incorporarse a la micro-región sur. Pero luego se vio que el secretario municipal, que es un empleado y no un concejal, poseía mucha influencia. Así que es de suma importancia entender quiénes ejercen el poder real en cada caso.

fondos van destinados a obras o contrapartidas de otros proyectos de conservación. Además, los ingresos que se establecen como sanciones por el incumplimiento de las ordenanzas se destinarán a este tipo de proyectos.

Uno de los resultados más importantes fue haber establecido el compromiso explícito de los gobiernos locales para proteger a las áreas naturales, no sólo como promesas sino como obligación de poner esto en acción, con las unidades ambientales.

Otro logro es que se pudo formular el proyecto para la micro-región, incorporando a la unidad ambiental, que también fue aprobado. Así se forman dos micro-regiones, la del sur, con cuatro municipios; y la del centro, que se conforma con sólo tres de los cuatro municipios de esa zona.

También se formularon cuatro planes para la divulgación pública de las ordenanzas, los cuales están en manos de los concejos municipales.

Un resultado positivo no previsto fue la elaboración de dos ordenanzas más—a petición de dos municipios—para regular los recursos hídricos. Estos quedaron como anteproyectos, y se espera su aprobación por las nuevas autoridades.

En el transcurso del proyecto fue importante la experiencia que trajo SalvaNATURA de haber trabajado en la zona. Esto ayudó a darle credibilidad e impulsos en momentos claves. Como resultado de esto, la institución también consolidó aun más su presencia en la zona. Esto debería tener importancia para el seguimiento de los proyectos de ley aprobados.

Lecciones aprendidas

La experiencia de haber trabajado tan de cerca con los distintos gobiernos locales, tanto los funcionarios elegidos como los empleados municipales, ayudó mucho a comprender los balances de poder que pueden haber. Hay que identificar quiénes tienen más influencia en cada caso, y quiénes pueden estar en oposición a las iniciativas de participación ciudadana.

Se aprendió que sin esta evaluación, y el cabildeo posterior a estas personas, muy poco se puede hacer. En un caso ejemplar, Guaymango, la mayoría del concejo municipal estaba a favor de incorporarse a la micro-región sur. Pero luego se vio que el secretario municipal, que es un empleado y no un concejal, poseía mucha influencia. Esta persona estaba en contra de la idea, hizo su propio trabajo de cabildeo y, en fin, convenció al concejo de cambiar su posición. La propuesta entonces fue derrotada. Así que es de suma importancia entender quiénes ejercen el poder real en cada caso.

En el mismo sentido, se aprendió de la necesidad de tener un mecanismo de comunicación constante con los concejales y funcionarios de las alcaldías. Un primer apoyo o compromiso de la mayoría del concejo se puede esfumar o cambiar por otros factores influyentes, y entonces hay que estar encima durante todo el proceso, para no dejarse sorprender.

Además es importante identificar a las personas o instituciones que pueden ser aliados u opositores a un proyecto, dependiendo de cómo lo perciben. En caso de tratar con recursos hídricos, los sistemas administrativos de agua pueden sentirse amenazados si perciben que van a perder su autoridad. Por el contrario, si se les hace entender que la conservación del agua es de su propio interés, se pueden convertir en aliados al proyecto. Aparte de la identificación de los actores, hay que saber cómo presentarles los planes y convencerles a participar de manera positiva.

ESTUDIO DE CASO

Creando Políticas de Participación y Transparencia

Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
(FUNDAUNGO)

Resumen

FUNDAUNGO es una institución sin fines de lucro, creada en el año de 1992. Cuenta con una amplia experiencia en el estudio del régimen municipal salvadoreño, el desarrollo de capacidades para la gestión pública municipal, la promoción de la participación ciudadana en la misma y las propuestas de políticas para el fortalecimiento de la descentralización y el fortalecimiento de los municipios. Desde 1995 trabaja impulsando esfuerzos de educación para la construcción de ciudadanía local, y para el año 2000 estableció un programa que desarrolla servicios de asesoría en el campo de los sistemas, procesos y políticas municipales.

El proyecto comenzó como un esfuerzo para establecer una política modelo para institucionalizar y reglamentar el concepto de la participación ciudadana en asuntos públicos locales. Se identificaron cuatro municipios en el occidente del país, donde FUNDAUNGO ya tenía experiencia y conocimientos previos: Atiquizaya, San Lorenzo, Chalchuapa y Armenia. Estos pertenecen a los departamentos de Ahuachapán, Santa Ana y Sonsonate.

La necesidad de emprender el proyecto se basó en el hecho de que no existen reglamentos que especifiquen cómo los municipios deben de abrirse a la ciudadanía, a pesar de la obligación explícita de hacerlo que dicta el Código Municipal.

El gobierno municipal ha sido reconocido por la opinión pública como una de las instituciones que más responde a la población, por su cercanía y la práctica de cabildos abiertos. Sin embargo no se ha desarrollado una postura coherente que los gobiernos municipales puedan seguir, ni capacidades administrativas, ni instrumentos legales que rijan sobre el tema.

Cuando los ciudadanos y los concejos pudieron verse en los zapatos del otro, lograron concertar para crear ordenanzas que están encaminadas a satisfacer las inquietudes principales de la población.

En el proceso se sentaron estrategias para poder lograr una amplia participación para definir las prioridades locales. Luego se elaboraron ordenanzas detalladas que permitieran su aprobación por los concejos respectivos.

Esto tuvo mucho éxito, principalmente por la aceptación política de parte de los mismos concejos que les permitió elaborar reglamentos pese al supuesto que habría alguna resistencia de parte de las autoridades. Éstas, por el contrario, impulsaron la conformación de las comisiones de ciudadanos, lo cual aseguró el compromiso para que todos trabajaran de forma integrada.

Una vez establecido el ritmo de trabajo se encontraron obstáculos no previstos, en particular la problemática de cómo formular las ordenanzas para que se pudieran cumplir. Ahí es donde el mayor esfuerzo tuvo que enfocarse, puesto que se había pensado más en la formulación de la política y no tanto en los mecanismos necesarios para su debida aplicación.

El proyecto se desarrolló de diciembre 2001 a diciembre 2002, dos meses más de lo programado. Esto se debió a la necesidad de trabajar más detalladamente en asuntos técnicos de la legislación.

Los éxitos se encuentran en la voluntad política demostrada, y en la aprobación de las nuevas leyes locales. Falta todavía seguir trabajando con los concejos y administraciones para dotar de los recursos y capacitaciones necesarias que permitan abrir el quehacer público de una manera más transparente. El seguimiento posterior tuvo buenas perspectivas, ya que ha habido participación ciudadana desde el comienzo.

Se considera que el proyecto ha logrado más de lo esperado, en el sentido que las nuevas ordenanzas incluyen compromisos claros de parte de los gobiernos locales y la aplicación de las sanciones contempladas en el reglamento interno de la municipalidad por la falta de incumplimiento. Sin embargo, hay que reconocer las limitaciones de los municipios y adaptarse al ritmo de trabajo que esto implica. Se estima que es más importante trabajar en lo que se puede realizar bajo las condiciones existentes y no buscar panaceas que van más allá de lo posible.

Se tuvo que definir de manera muy clara qué es lo que significa la participación ciudadana dentro del sistema político vigente, y no intentar suplantar a la autoridad de los representantes electos.

Se cree que la experiencia del proyecto puede servir como un modelo, siempre y cuando se tomen en cuenta las lecciones aprendidas, principalmente la de poner más énfasis en la implementación de ordenanzas que se establezcan.

Contexto político

Durante todo el período posterior a la guerra, ha habido una expresa voluntad de muchos sectores para fomentar la participación ciudadana a nivel de los gobiernos municipales, quienes se ven obligados por la normativa existente en el Código Municipal. Sin embargo, no hay un reglamento claro de cómo hacerlo, ni en qué condiciones, y no se especifica la sanción que se impondrá a los gobiernos locales que no permitan la participación ciudadana en su gestión. De acuerdo a esto, cada municipio toma la decisión de cumplir o no lo dispuesto bajo las circunstancias que le convienen a cada concejo municipal.

Esto ha llevado a que existan diversas interpretaciones de lo que establece la ley. Algunos municipios han avanzado hacia una gestión más participativa, mientras otros no han hecho nada al respeto. De igual forma, la poca especificidad ha llevado a situaciones donde los espacios y órganos de participación ciudadana se han utilizado para hacer proselitismo político para un determinado partido o proyecto.

Lo que hace falta es buscar maneras de reglamentar la participación ciudadana e institucionalizarla a través de ordenanzas claras que obliguen a los gobiernos a cumplir, así como a establecer sanciones para funcionarios y empleados que las incumplan.

Otro aspecto importante de mencionar es que durante el transcurso del proyecto se observó que, donde hay intereses políticos o laborales marcados, pueden surgir resistencias al concepto de la participación pública. Miembros de un partido, o los mismos empleados municipales, pueden ver la idea como una amenaza a su autoridad.

Por el contrario, también existe un afán de parte de algunas organizaciones de la sociedad civil (OSC) y otras agrupaciones para interpretar la participación ciudadana como un estilo de gobierno paralelo, llegando incluso a considerarlo como un sustituto al gobierno local electo. De esa manera quisieran apoderarse de funciones que no les competen legalmente. Por la falta de una reglamentación jurídica de la participación ciudadana, a veces pueden surgir pugnas que obstaculicen el avance de las gestiones de gobiernos municipales más transparentes y democráticos.

El deseo de algunos actores de atribuirse una autoridad no debida, y el sentimiento de resistencia de parte de las autoridades legales, se deben a la falta de marcos legales claros. A nivel del gobierno central se opera con muy poca—o ninguna—participación ciudadana, entonces los ciudadanos y las organizaciones ven que la única instancia en donde pueden influir es la del gobierno local. Por ende, es preciso reglamentar las atribuciones tanto del gobierno municipal como de la ciudadanía para evitar posibles conflictos que surjan en el vació legal existente.

Por otra parte, mucha gente todavía cree que no tiene el derecho de cuestionar a sus gobernantes, lo cual es producto de una tradición de gobiernos autoritarios. Actualmente este paradigma está cambiando; no obstante, persiste cierta renuencia de parte de algunos ciudadanos de no ejercer sus derechos de exigir cuentas públicas transparentes.

Las etapas de la campaña

Las etapas fundamentales fueron:

1. Formulación de la estrategia de incidencia: identificación de alianzas y opositores, desarrollo de las propuestas e identificación de propósitos

2. Definición de los contenidos prioritarios de la política de participación ciudadana a seguir, y estudios técnicos

3. Elaboración, presentación, cabildeo y aprobación de las ordenanzas por parte de los cuatro concejos municipales

4. Difusión de las nuevas leyes aprobadas y seguimiento de los procesos

Durante la ejecución, se tuvo que ser flexible y adaptar las estrategias a las realidades no previstas. En parte, esto fue por la voluntad política de los concejos para adoptar tales iniciativas. También surgieron otras necesidades colaterales—relacionadas con el relativo y rápido éxito de la política—y la problemática subsiguiente de cómo poner en práctica lo aprobado.

Las primeras etapas corrieron mejor de lo esperado. Aunque hubo cierta resistencia de parte de algunos concejales y empleados con intereses marcados, la estrategia de trabajar con los concejales aliados para convencer a sus homólogos funcionó en gran parte.

La decisión de formar comisiones—elegidas por los concejos y conformadas por líderes respetables de las comunidades—para la elaboración de los documentos fue certera, puesto que hubiera sido imposible hacerlo con toda la población. Las comisiones trabajaron de cerca con los mismos concejos y así todos los involucrados pudieron sentirse dueños del proyecto y comprometidos con él. Como ya se ha mencionado, esa estrategia tuvo la bondad de engendrar ordenanzas que fueron producto de los mismos municipios, evitando que fueran vistas como algo impuesto desde afuera por FUNDAUNGO u otra organización.

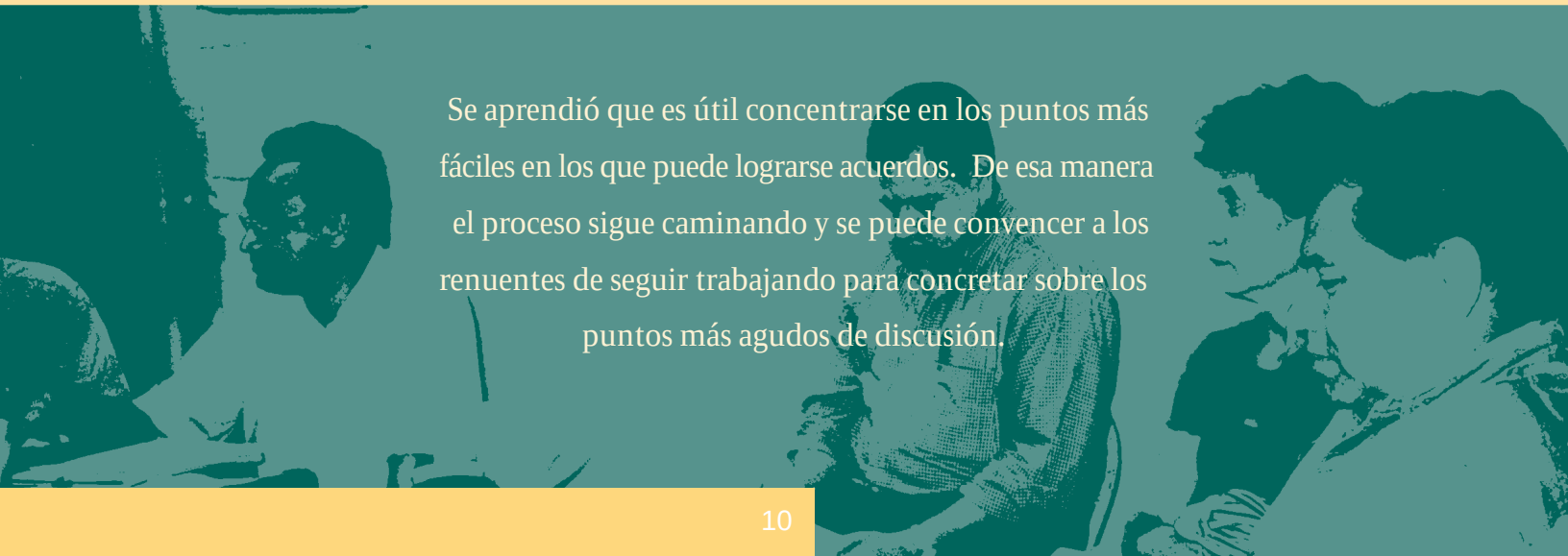
Se identificó la necesidad de trabajar en un aspecto de reeducación hacia algunos sectores ciudadanos que venían a los foros con aspiraciones de quitarles atribuciones legales a los gobiernos municipales. Había que sentar las bases realistas de qué significa la participación ciudadana en la gestión gubernamental, y las limitaciones de la misma.

Dado que no existen mecanismos reales para determinar padrones electorales y poder sentar este tipo de precedente, la consulta pública se estableció en la ordenanza con carácter de opcional, para no quitarles sus atribuciones a los concejos y funcionarios. Aparte de obviar la resistencia que pudiera haber surgido, también se pensó que los plebiscitos reales relacionados a la gestión gubernamental son las elecciones periódicas de las autoridades.

Con los primeros éxitos logrados, tanto en la aceptación de la política como en el proceso para elaborar las ordenanzas, FUNDAUNGO vio la necesidad de cambiar estrategias y trasladar recursos no utilizados a esfuerzos que requerían más atención. Por ejemplo, ya no fue necesario emplear las medidas de presión que se habían previsto, como movilizaciones y campañas publicitarias, pero sí hubo necesidad de dedicarle más tiempo y trabajo técnico a la elaboración final y divulgación.

Surgieron muchas interrogantes acerca de cómo hacerlas prácticas y efectivas. Por ejemplo, una vez establecido que los empleados públicos están obligados a proporcionar documentos públicos solicitados por ciudadanos, se tuvo que pensar bien en los mecanismos y en lo que significaría para el funcionamiento de la municipalidad. Si el empleado se carga con esa obligación—bajo sanción por incumplimiento—las alcaldías tendrían que asegurarse de dotar los recursos necesarios para que se pueda cumplir.

La etapa de elaboración y aplicación requirió más esfuerzo de lo previsto en el plan del proyecto, dado que había que concentrarse en los aspectos prácticos más reales que permitieran una ordenanza aplicable y realista, y no sólo un documento más que no es utilizado por nadie.



Se aprendió que es útil concentrarse en los puntos más fáciles en los que puede lograrse acuerdos. De esa manera el proceso sigue caminando y se puede convencer a los renuentes de seguir trabajando para concretar sobre los puntos más agudos de discusión.

Esto último se debe a la realidad del país donde los gobiernos, tanto nacionales como locales, a menudo adoptan leyes con muchos vacíos con la idea de reglamentarlas luego. La experiencia demuestra que muchas veces esta última parte no llega, o surge la necesidad de hacer interpretaciones auténticas para su aplicación. En este proyecto, se pudo llegar a la conclusión de que una ordenanza de esta índole tenía que ser lo más específica y vinculante posible.

Resultados y perspectivas

Los resultados más concretos identificados son tres: la exitosa elaboración de una política de participación ciudadana, la elaboración de las ordenanzas y las aprobaciones por los concejos municipales.

En dichos casos los resultados fueron producto de la participación ciudadana misma, a través de las consultas ciudadanas y los foros organizados para tal fin, llegando a consensos para identificar las prioridades.

Las ordenanzas establecen las áreas de gestión abiertas a la participación ciudadana priorizando la Planificación Participativa Municipal como elemento fundamental para establecer las estrategias del desarrollo del municipio, así como la asignación en la prioridad de los proyectos y la programación financiera de los mismos.

Asimismo define lo que el concejo municipal considera como información de acceso público, identificando y enumerando la de fácil acceso y aquella información confidencial cuya accesibilidad es restringida.

La ordenanza establece en un apartado lo que considera la rendición de cuentas. Al mismo tiempo establece la necesidad de contar con un control en el uso de recursos públicos en el área especifica de las adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios.

Finalmente también define los espacios de participación ciudadana entre los cuales se encuentran: cabildo abierto, sesión pública del concejo municipal, consulta ciudadana y audiencia pública.

El hecho de proponer unas comisiones compuestas por ciudadanos líderes para trabajar junto con los concejos fue un logro importante que permitió pavimentar el camino hacia la concertación.

Gracias a las estrategias utilizadas y a la voluntad política de los mismos concejos, se pudo lograr la aceptación del concepto sin mayores problemas o resistencias. No hubo necesidad de emprender luchas de carácter persuasivo como se había pensado al principio.

En el proceso de lograr consensos se tuvo que poner énfasis en lo que verdaderamente era posible realizar. Cuando los ciudadanos y los concejos pudieron verse en los zapatos del otro, lograron concertar para crear ordenanzas que están encaminadas a satisfacer las inquietudes principales de la población. Entre ellas están la transparencia en las cuentas municipales y los cabildos periódicos para informar y rendir cuentas, y las consultas ciudadanas para consultar acerca de los proyectos temas importantes a realizarse.

La identificación de prioridades y el trabajo de elaboración de las ordenanzas fue entonces producto de la participación ciudadana, como un primer logro referente al concepto global. Si pudieron ponerse de acuerdo en la creación de leyes municipales, hay razón para ser optimista en que la ley puede cumplirse también en la práctica. La verificación será tarea de todos los involucrados, y también de las OSC que trabajan en los municipios.

Lo que se tiene que trabajar aún más duro es la elaboración de mecanismos prácticos de cumplimiento. En eso se deben reglamentar los pasos y proveer los recursos municipales para que los empleados puedan cumplir cuando se les exige. Un logro de las ordenanzas es la obligatoriedad de los empleados municipales a proporcionar documentos públicos, definiéndose la aplicación de las sanciones contenidas en el reglamento interno de la municipalidad si no lo hacen. Aparte de poner dientes en la ley, esto puede verse como un incentivo para los mismos empleados a presionar a los concejos por la dotación de recursos y reglamentos necesarios.

Se estima que el proyecto obtuvo más logros de los contemplados al principio de la gestión. Se había visualizado la creación de una política a seguir, pero por sugerencia de CREA se exigió ir más allá, para lograr la elaboración y aprobación de ordenanzas. Con lo exitoso de la aceptación, se pudo trabajar en los detalles técnicos para elaborar leyes que realmente comprometen a los gobiernos locales a cumplir. Esto también fue posible gracias a que desde un principio hubo claridad en que se debían evitar pretensiones sobre quitar competencias a las autoridades.

Lecciones aprendidas

Las lecciones más importantes tienen que ver con la necesidad de involucrar integralmente a la población desde el principio, y de ser flexible para adaptarse a las realidades sociales y políticas del lugar, dejando que los municipios escojan a sus equipos de trabajo y que planifiquen y desarrollen sus actividades.

Si una iniciativa de ley es propuesta por organizaciones de afuera, y de una manera que pueda verse como una imposición, se encontrará con resistencias como reacción natural. Es conveniente mencionar dos aspectos que funcionaron bien en este proyecto: el involucramiento amplio de ciudadanos desde el principio para que entendieran y formularan sus propuestas, y el establecimiento de comisiones nombradas por los concejos.

Referente al involucramiento es necesario lograr un entendimiento sobre cuáles son sus derechos y cuáles no les competen, para que puedan exigirlos con autoridad moral y legal.

Cuando se está trabajando con comisiones y/o concejos es muy útil no verlos como entes monolíticos. Deben percibirse como unidades compuestas de fracciones con las que se pueden lograr acercamientos e incluso lograr que unos puedan suavizar las resistencias de otros, lo cual resulta mejor que presionar desde afuera.

También, se aprendió que es útil concentrarse en los puntos más fáciles en los que puede lograrse acuerdos. De esa manera el proceso sigue caminando y se puede convencer a los renuentes de seguir trabajando para concretar sobre los puntos más agudos de discusión.

En fin, es importante pensar mucho más en la implementación de las ordenanzas propuestas y no sólo en la formulación. Durante las etapas previas de formulación de proyectos de este tipo hay una tendencia generalizada de esforzarse mucho en la formulación y en los pactos políticos, no así en la difusión de las ordenanzas una vez aprobadas. Este proyecto dejó claro que el proceso de elaboración y aprobación se queda corto si no hay mecanismos claros para implementar en la práctica las ordenanzas aprobadas.

Se recomienda poner mayor énfasis en la etapa de implementación, para que todo el trabajo no se quede en papel. Si no se logran llevar a la práctica—aparte de fracasar el intento—podría generarse más desconfianza aún sobre los procesos democráticos nacientes.

Se recomienda poner mayor énfasis en la etapa de implementación, para que todo el trabajo no se quede en papel. Si no se logran llevar a la práctica—aparte de fracasar el intento—podría generarse más desconfianza aún sobre los procesos democráticos nacientes.

Fomentando el Ordenamiento Territorial en la Región del Golfo

Asociación Salvadoreña de Desarrollo Integral (ASDI)

Resumen

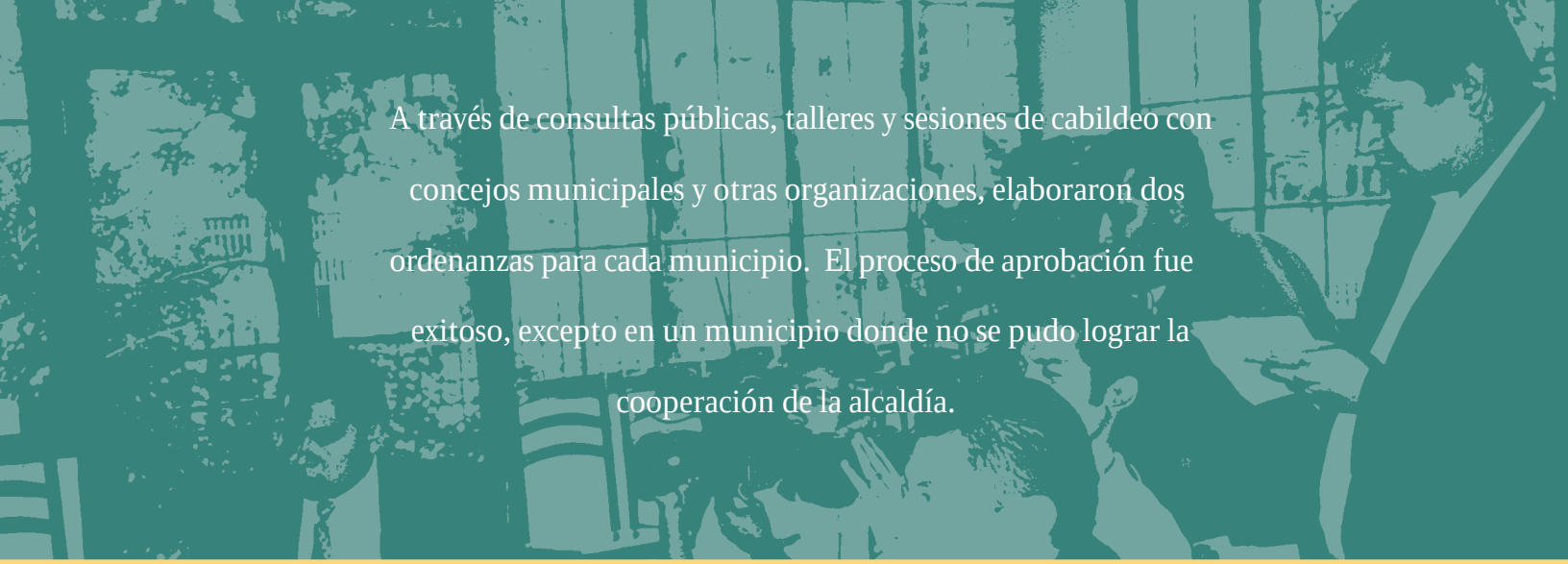
El proyecto estuvo orientado hacia la participación de la sociedad civil para hacer incidencia política con el fin de crear ordenanzas para el ordenamiento territorial y la protección ambiental. Se desarrolló en cinco municipios del departamento de La Unión, tomando en cuenta los desafíos que para éstos supone la nueva visión de industrialización en esa zona.

Dada la importancia del Golfo de Fonseca a nivel nacional e internacional, el gobierno central tiene en proyección impulsar varios proyectos industriales y comerciales que involucran territorios y recursos de las municipalidades. Se evidencia un aumento de problemas y necesidades tanto de los gobiernos municipales como de la población, quienes no tienen capacidad para incidir o decidir sobre el rumbo de dichos proyectos a fin de que los mismos sean una oportunidad para su desarrollo y no una amenaza a la salud y a la calidad de vida.

La propuesta surgió de la urgente demanda de atención a necesidades que se identifican como problemas comunes y generales en los municipios de Meanguera del Golfo, Conchagua, San Alejo, Pasaquina y La Unión, de la región del Golfo. Entre éstos se destacan la falta de ordenanzas y normativas— en el ordenamiento territorial y uso de suelo, el aprovechamiento de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente—que permitan a los municipios ejercer autoridad y las atribuciones de gobiernos locales.

Por otro lado, en la práctica se dan cruces de competencias ministeriales, lo cual resulta nada beneficioso para el desarrollo local y la descentralización política y administrativa.

ASDI trabaja desde 1986 en proyectos de desarrollo humano local. Su llegada al departamento de La Unión



fue con la idea de ayudar en el desarrollo de turismo en la zona costera, pero al descubrir la gama de problemas estructurales, se decidió elaborar este proyecto para atender las necesidades básicas de normativas y planificación integral. El proyecto inició a finales de 2001 y duró todo el año 2002.

A través de consultas públicas, talleres y sesiones de cabildeo con concejos municipales y otras organizaciones, elaboraron dos ordenanzas para cada municipio. El proceso de aprobación fue exitoso, excepto en un municipio donde no se pudo lograr la cooperación de la alcaldía.

A pesar de haber logrado en gran parte lo planteado, todavía falta mucho por hacer en el seguimiento y ejecución. Un obstáculo estructural es la falta de autonomía real y efectiva de las municipalidades frente al gobierno central. Los municipios siguen en gran desventaja cuando el Estado decide ubicar proyectos de gran envergadura para ayudar a la economía nacional, y por ende no permite que los gobiernos locales regulen las actividades y el uso de sus recursos.

Contexto político

El departamento oriental de La Unión fue uno de los más golpeados por la guerra. Muchos indicadores sociales ponen al departamento entre los peores del país, especialmente en rubros como pobreza, analfabetismo, provisión de agua potable, incidencia del crimen, y emigración.

Ahora, bajo el esquema de la integración centroamericana en términos económicos e infraestructurales—como los tratados de libre comercio y el Plan Puebla-Panamá—en el departamento se está planeando construir un mosaico de interconexiones viales y marítimo-portuarias. Además, con la creciente importancia de la región se busca también darle campo al turismo.

El gobierno central está apostando en grande al desarrollo industrial del área del Puerto de Cutuco con la completa rehabilitación del puerto, la instalación de empresas comerciales e industriales, la construcción de un canal seco de conexión con Honduras, y el ferry hacia Nicaragua. Esto daría un impulso económico al empobrecido departamento, pero también se hace necesario evaluar las posibles consecuencias negativas que puede traer.

En esta situación se vuelve necesario contar con mayor claridad en la definición de competencias que hasta el momento es un problema no resuelto. Un ejemplo de esto son las Unidades de Medio Ambiente, que según la ley deben ser creadas por las alcaldías. Sin embargo, estás no funcionan por carecer de suficientes recursos y por no tener una figura jurídica para poder sancionar las infracciones a la ley.

En este contexto, los gobiernos municipales se encuentran en desventaja para prevenir o frenar impactos negativos al medio ambiente que pueda generar este proceso de industrialización de la zona. Los municipios costeros pueden verse afectados por el uso de sus recursos y territorios, sin tener mucha autoridad para imponer normativas y leyes para la protección y preservación del medio ambiente.

Por lo tanto, es importante definir ordenanzas y normativas efectivas en el ordenamiento territorial y uso del suelo para fines productivos, comerciales, habitacionales y turísticos, así como para la regulación sobre tratamientos y la disposición final de desechos industriales y orgánicos.

De igual forma, estos temas requieren apoyo de la población ya que como habitantes del lugar se verán afectados por los cambios que estos grandes proyectos económicos generarán en su entorno. Los esfuerzos para coordinar acciones y visiones a nivel regional sirven para concientizar a la gente y funcionarios locales sobre la problemática. Pero también pueden crear frentes unidos para poder hacer más presión al gobierno central para reformar las leyes nacionales y crear reglas claras para las competencias legales y administrativas.

Las etapas de la campaña

Las grandes etapas desarrolladas fueron:

1. La organización y motivación para crear un proyecto consensuado
2. La formulación de las ordenanzas
3. Las aprobaciones por los concejos municipales
4. La divulgación de los resultados
5. El seguimiento y ejecución de las normativas del proyecto

La primera etapa se realizó mediante una serie de consultas públicas, talleres y cabildeo con los concejos municipales y sus empleados, gremios de productores y otras organizaciones. En el camino se tomó la decisión clave de organizar "consorcios" de diferentes instancias que pudieran trabajar juntos para el bien común, tanto en la elaboración de propuestas como en el seguimiento posterior. Múltiples actores de la empresa privada y la cooperación internacional participaron como actores principales. Los actores regionales que participaron fueron representantes de los gobiernos locales, las organizaciones sociales comunitarias, las ONG, y los partidos políticos. El gobierno central participó con representantes de cinco ministerios, la gobernación departamental, y otras doce entidades gubernamentales.

Esto tuvo otro efecto positivo, ya que los participantes llegaron a identificarse con los proyectos haciéndolos suyos, sin sentir que fueran impuestos desde afuera. Allí surgieron liderazgos de distinta índole en cada caso.

La etapa de divulgación y publicación sucedió con menos actividad de lo planeado, puesto que se determinó no hacer campañas por medios de comunicación masiva. Esta decisión se tomó por la apreciación de que habría sido contraproducente por la posibilidad de crear un ambiente conflictivo con el gobierno central y las instituciones involucradas.

En la organización y formulación de las ordenanzas se tuvo mayor participación de la esperada. La participación incluyó el 45% de mujeres, lo que promueve la equidad de género y la consideración de la opinión de las mujeres en asuntos locales. Se logró contar con la participación del 100% de los concejos municipales, a excepción de San Alejo, donde no se logró ese mismo acercamiento con el alcalde municipal. En contraste con la reacción del municipio, la población de San Alejo participó con mucho esmero en todas las actividades para establecer las ordenanzas.

Durante las dos primeras etapas se decidió atender la necesidad de emprender un esfuerzo de investigación para recopilar una gran gama de información y leyes existentes—inclusive tratados internacionales—que orientasen a la gente y la dirección de las reuniones.

Por lo exitoso de las etapas previas, la aprobación de las ordenanzas en cuatro de los cinco municipios fue más rápida de lo que se esperaba. Se había construido todo un andamiaje, con participación amplia y entendimientos consensuados, que lo permitió.

La etapa de divulgación y publicación sucedió con menos actividad de lo planeado, puesto que se determinó no hacer campañas por medios de comunicación masiva. Esta decisión se tomó por la apreciación de que habría sido contraproducente por la posibilidad de crear un ambiente conflictivo con el gobierno central y las instituciones involucradas. En todo el proceso se había buscado y se quiere seguir buscando entendimientos y optar más por la persuasión que por la vía de la confrontación.

Durante la ejecución del proyecto ASDI demostró la capacidad de trabajar con gobiernos locales, independientemente de su signo político. Ganó la legitimidad como organización de la sociedad civil con su capacidad técnica y con el manejo adecuado de las relaciones con una variada gama de actores durante todo el proyecto.

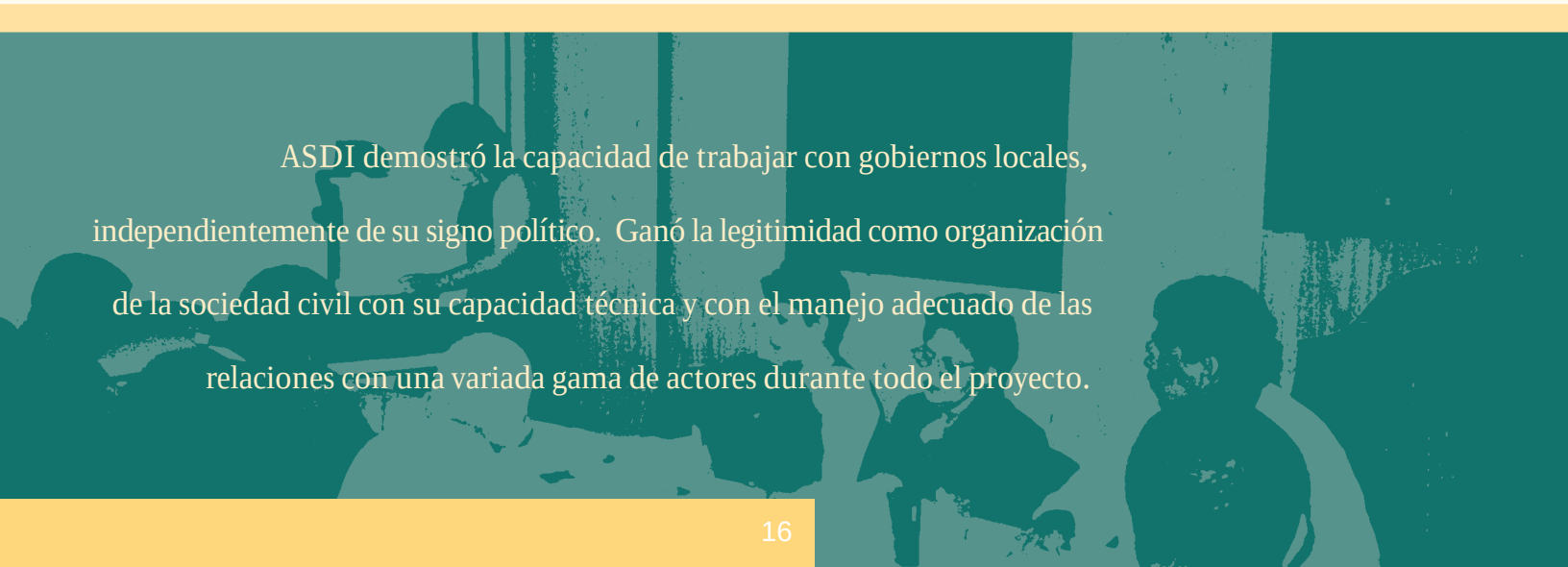
Otra estrategia seguida en el rubro de cabildeo era la de hacer mapeos políticos de todos los actores vinculados, con la identificación de liderazgos comunitarios que pudieran impulsar el proceso, y seguir trabajando en ello después de finalizar el proyecto.

Después de haber conseguido la gran parte de lo propuesto se tomó otra decisión clave, la de reasignar recursos ahorrados a una etapa no planeada: la de ejecución y seguimiento. La experiencia en el desarrollo del proyecto dejó clara la necesidad de concentrarse más en cómo hacer que las ordenanzas no se quedaran en papel. El dinero ahorrado fue destinado al desarrollo de una campaña radial y a sentar bases para el seguimiento de los logros obtenidos.

Resultados y perspectivas

Los resultados, en su mayoría, fueron positivos con relación a lo propuesto, logrando incluso realizar acciones más allá de lo planeado.

Por el exitoso grado de participación y consensos locales sobre sus problemas y posibles soluciones, se elaboraron



ASDI demostró la capacidad de trabajar con gobiernos locales, independientemente de su signo político. Ganó la legitimidad como organización de la sociedad civil con su capacidad técnica y con el manejo adecuado de las relaciones con una variada gama de actores durante todo el proyecto.

diez ordenanzas—dos para cada municipio—sobre la disposición de desechos sólidos y líquidos. Una está orientada a evitar la contaminación generada por los desechos sólidos y la otra a preservar los recursos costeros marinos regulando la disposición final de desechos líquidos y sólidos.

Estas ordenanzas establecen las obligaciones del municipio referente a todo el proceso operacional de un sistema de desechos. Definen las obligaciones y prohibiciones a los particulares, llegando hasta las sanciones y procedimientos para hacer efectiva la normativa.

Cuatro concejos municipales aprobaron sus ordenanzas sumando un total de ocho, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial. En el municipio de San Alejo no se lograron avances—en esto influyó mucho el alcalde, quien no dio prioridad al tema dentro de su trabajo.

El proceso de buscar consensos amplios permitió que cada municipio pudiera enfocarse en sus asuntos prioritarios. Un ejemplo de esto es la restricción contra ubicación de cantinas en lugares donde hay escuelas y templos religiosos en el municipio de la Unión. Asimismo, se tomó en cuenta la necesidad de fomentar una visión común a largo plazo que fuera integral a toda la problemática. A ese respecto no se limitó a crear una ordenanza que multara a una persona por botar basura en la calle, sino que en todo momento se buscó establecer orden y control de las actividades realizadas por toda la población.

Con la reasignación de recursos y cambio de planes se logró hacer el trabajo básico para crear comisiones locales que puedan darle seguimiento y presionar por la buena ejecución de las ordenanzas, a través de la contratación de personal en el monitoreo técnico.

Se considera que los alcaldes y otros funcionarios están ya en una situación de educación sobre la temática de medio ambiente y lo que compete a la nueva legislación, porque fue construida en conjunto.

Los concejos están mejor informados, y los empleados—quienes a veces son las personas más importantes en asuntos locales—están involucrados en el mismo proceso. Ya hay mejor capacidad organizativa, tanto en los gobiernos como en las comunidades en general.

Institucionalmente, ASDI ahora tiene una presencia ganada en la zona después de haber vivido un proceso muy intenso y con logros positivos.

Como resultados colaterales se cuenta con la existencia de comisiones en los municipios para velar por el seguimiento y ejecución, además de haber logrado la formalización legal de las ordenanzas aprobadas. Estos resultados, tanto como el esfuerzo paralelo de educación sobre la legislación existente, no fueron planteados en el proyecto inicial.

Ahora, la continuidad del esfuerzo depende de varios factores. Primero, cada comunidad y gobierno municipal, con el apoyo de otras instituciones, están en la obligación de asegurar que estas ordenanzas no se queden como letra muerta. También tienen que seguir trabajando todos para avanzar mucho más en materia de protección y preservación de sus recursos.

Aparte de eso, hay una gran necesidad de reformar bien las leyes nacionales y de establecer coherencia en la separación de poderes y autoridad entre el gobierno central y el gobierno local. Es preciso completar los procesos de descentralización de una manera en que los municipios puedan incidir en el uso de sus recursos y de su territorio, con la potestad de poder sancionar a individuos y empresas que violen las normativas contempladas en la ley. Sin esta reforma integral, no habrá garantías suficientes que salvaguarden los recursos locales y la protección de su ambiente.

Lecciones aprendidas

Se sentó el precedente en el oriente del país de que una ONG puede contribuir a que, independiente de qué partido político gobierne un municipio, ésta puede apoyar en procesos altamente participativos que contribuyen al desarrollo local, generando un acercamiento de los actores locales en varios municipios en la búsqueda de una visión regional para la solución de sus problemas estructurales.

Es de suma importancia ver las necesidades internas que pueda tener una localidad o región. Sin embargo, la experiencia nos enseña la enorme importancia de analizar los procesos del entorno que se están dando e incidiendo en la región, los cuales pueden generar impactos positivos y negativos en territorio y población. En este caso, el entorno y los procesos que se dan sobre el golfo de Fonseca incidieron positivamente para que el proyecto impulsado tuviera una receptividad en la población y en los gobiernos locales.

Este tipo de esfuerzos debe concluir con la formalización de publicar las ordenanzas en el Diario Oficial. De no hacerlo se puede perder todo lo avanzado en el proceso de incidencia.

Se requiere una estructuración en la que es fundamental la participación de los gobiernos y actores locales para garantizar la ejecución de la ordenanza y la sostenibilidad del proceso.

Es fundamental la estrategia de publicidad del proceso.

La mayoría de problemas son estructurales y no pueden estar bajo la responsabilidad de municipios aislados. Hay que construir una visión regional para dar respuestas a estos problemas, y unir a los municipios en este esfuerzo.

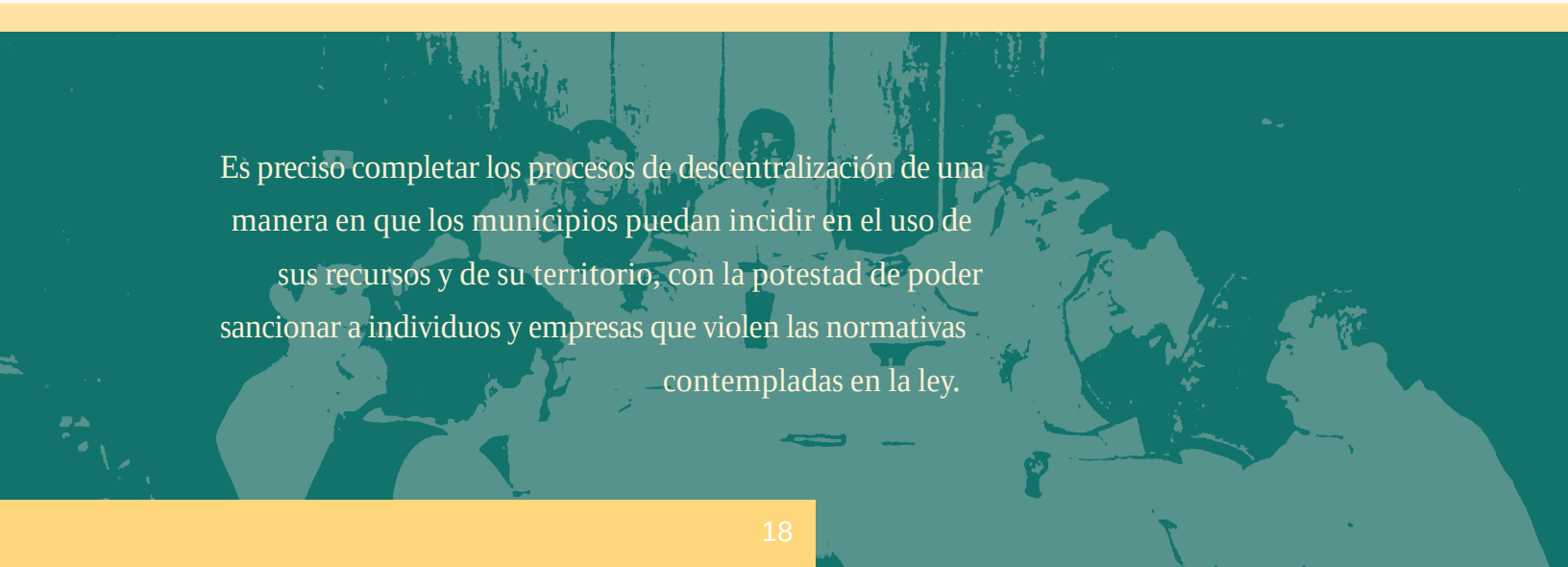
La creación de Consorcios de Desarrollo Sustentable fue un buen primer paso en esta dirección.

El diseño de estrategias tiene que incluir coordinación a nivel institucional, no sólo entre municipalidades, sino también con otras instancias del gobierno central que inciden en la zona.

El personal técnico que se contrata debería ser de la misma zona que el proyecto. Esto tiene implicaciones prácticas como evitar problemas de transporte, separación familiar, y los diferentes problemas que debe enfrentar el personal enviado desde afuera. Además, personal de la misma zona tendría conocimiento previo de la realidad regional y podría identificarse más con los afectados.

El conocimiento de las Alcaldías es importante; no es suficiente conocer estilo y personalidad del alcalde, sino también de concejales y empleados técnicos (que son muchas veces las personas claves para la ejecución de los proyectos). Este conocimiento permite definir el tipo de abordaje y la relación que debe establecerse con los gobiernos locales. No necesariamente los aspectos predominantes son los ideológicos y partidistas.

Los actos protocolarios le daban seriedad y credibilidad al proceso.



Es preciso completar los procesos de descentralización de una manera en que los municipios puedan incidir en el uso de sus recursos y de su territorio, con la potestad de poder sancionar a individuos y empresas que violen las normativas contempladas en la ley.

Política sobre Salud Sexual y Reproductiva en Soyapango

Instituto de Estudios de la Mujer
"Norma Virginia Guirola de Herrera"
CEMUJER

Resumen

El proyecto empezó a finales del 2000 con el objetivo de diseñar una política integral de Salud Sexual y Reproductiva para su eventual aprobación e implementación por la alcaldía de Soyapango.

Estudios previos habían señalado a Soyapango como uno de los municipios del país con mayores incidencias de embarazos—y casos de VIH—entre adolescentes, comprendidos entre 10 y 19 años. Soyapango es también considerado como el municipio más violento del país, donde muchas de las jóvenes además están sujetas, con frecuencia, a violencia sexual como parte de los maltratos que reciben de sus padres, padrastros, hermanos y otros parientes.

Se considera que el gran problema que tiene el municipio con los embarazos en adolescentes—tanto como en el país entero—es causado por una gama de mitos culturales, educación sexual estereotipada, información limitada y distorsionada, poco acceso a la buena información existente, y discriminación en relación al sexo.

CEMUJER surge en 1990 como una institución feminista, no partidaria, autónoma, plural y respetuosa de las diferencias. Su objetivo de desarrollo es desencadenar acciones que tiendan a la construcción de un nuevo Estado de Derecho en condiciones de igualdad y equidad entre hombres y mujeres, para un ejercicio pleno de los derechos humanos.

Las relaciones previamente establecidas con la alcaldesa, algunos funcionarios y otras instituciones fueron un factor político positivo para el lanzamiento del proyecto.

En el municipio de Soyapango había desarrollado trabajos de concientización de salud sexual, y además ya contaba con una trayectoria de trabajar de cerca con el gobierno municipal. En el momento del comienzo de este proyecto, también gozaba de una buena relación con la alcaldesa de ese entonces, quien se mostró receptiva a tal iniciativa.

Por otra parte, la iglesia y otras organizaciones sociales conservadoras habían mantenido una fuerte posición pública contra el tema de salud sexual y reproductiva. Fue importante reconocer el impacto de semejante campaña, y poderse ajustar a las estrategias para no caer en controversias contraproducentes.

Con el proyecto se logró gran parte lo propuesto, a pesar de que se tuvo que enfrentar algunas dificultades no previstas. El esfuerzo fue interrumpido por los terremotos de enero y febrero 2001. También surgió cierta oposición desde adentro del concejo municipal, basada en el poco conocimiento y/o mala interpretación de los objetivos, este hecho en particular atrasó la aprobación de la política. Ante esto se tuvieron que modificar algunas estrategias y plazos de tiempo, para poder lograr los resultados deseados y la aprobación del concejo mismo.

Después de terminar formalmente el proyecto en noviembre 2001, se puede decir que ya está siendo puesta en práctica una política integral hacia la educación sobre salud sexual, a nivel de la alcaldía. También se coordinan algunos esfuerzos con otros actores, tanto de instancias del gobierno nacional como de la sociedad civil, aunque no se ha logrado tener una conducción conjunta formal.

Contexto político

Durante 1997 se hizo una investigación a nivel nacional por parte del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, UNICEF y GTZ, contando con la participación de aproximadamente 30 organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales. De ese esfuerzo se publicó un manual titulado "De Adolescentes para Adolescentes."

Casi de inmediato, la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica—encabezada por el Arzobispo—y otros grupos conservadores, lanzaron ataques contra del uso de condones para la prevención de VIH y luego en contra del manual en particular. Criticaron la idea que otras personas fuera de la familia hablaran de sexualidad a las y los jóvenes. Cuestionaron incluso los dibujos y temáticas por considerarlas no sólo inapropiadas, sino inmorales, morbosas y hasta promotoras de la promiscuidad y de los abortos.

Aquella posición fue acompañada por agresivas campañas publicitarias, inclusive proponiendo la quema de los manuales. En medio de la controversia pública surgida, la misma Ministra de Educación se pronunció a favor de la opinión del Arzobispo y ordenó el retiro del manual de los centros educativos nacionales.

Ante esa situación, CEMUJER junto a un consorcio de ONG en un grupo de trabajo para analizar la problemática intentaron buscar estrategias para sensibilizar y educar a la población. Se tomó la decisión de distanciar los nuevos

esfuerzos del malogrado manual educativo, para evitar la contínua satanización que ya se había experimentado.

Un tema tan sensible y controversial como la educación sexual y reproductiva, cargado con distorsiones y malas interpretaciones, podría seguir desatando un debate estéril a nivel nacional con efectos negativos para esfuerzos locales y bien definidos.

De ahí surgió la idea de desarrollar un proyecto integral a nivel municipal con la alcaldía de Soyapango y en coordinación con diferentes entidades locales, para promover una campaña educativa permanente. Para garantizar la inclusión e inserción de los diversos agentes sociales y políticos del municipio, se tuvo como alta prioridad la participación de la comunidad, los padres y madres de familia, y las mujeres y adolescentes del municipio. A pesar que la participación de estos grupos fue solamente a nivel de consultas, la experiencia sirvió como un primer esfuerzo de construcción de políticas locales con el aporte de la población, en el municipio.

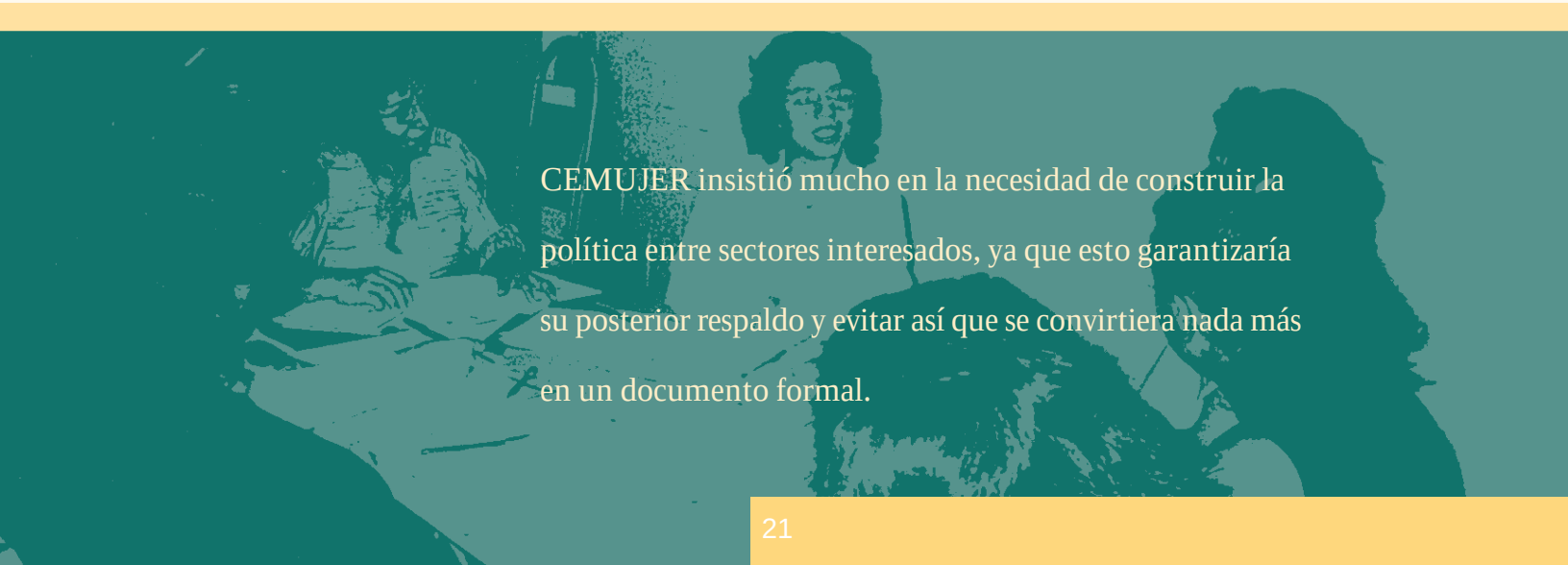
Las relaciones previamente establecidas con la alcaldesa, algunos funcionarios y otras instituciones fueron un factor político positivo para el lanzamiento del proyecto. Sin embargo, en el transcurso del trabajo surgieron algunos factores políticos y sociales que impactaron negativamente en la campaña. Hubo diferencias de opinión entre los mismos miembros del concejo municipal, porque algunos temían que fuera entendido como un intento de institucionalizar una política a favor del aborto. Esa situación se tuvo que enfrentar con agilidad para cabildear y explicar con claridad cuáles eran las intenciones reales. Esta fase incluyó la sensibilización del concejo municipal con respecto al tema y cabildeo para reunirse con ellos en sesión e informarles sobre la política. Al mismo tiempo, los terremotos de 2001 requirieron mucha atención y recursos de la municipalidad para responder a emergencias, por lo que el tema no pudo ser discutido.

Para el desarrollo de la campaña se dividió el trabajo en diferentes etapas. A su vez, en cada etapa se desarrollaron estrategias específicas para asegurar los resultados esperados.

Las etapas de la campaña

Las etapas seguidas fueron clasificadas bajo tres grandes rubros de campaña: 1) sensibilización, 2) construcción de la política y 3) aprobación de la política.

La primera consistió en el cabildeo constante con la alcaldesa y otros concejales claves; reuniones de trabajo con funcionarios de diversas dependencias gubernamentales; y actividades educativas con diferentes sectores sociales. Todo esto sirvió para conocer las variadas opiniones al respecto y para sondear los niveles de conocimiento del tema.



CEMUJER insistió mucho en la necesidad de construir la política entre sectores interesados, ya que esto garantizaría su posterior respaldo y evitar así que se convirtiera nada más en un documento formal.

En cuanto a la construcción de la política, se realizaron talleres participativos; esfuerzos de socialización y validación de propuestas; y consultas del contenido con instituciones y personas para lograr una participación pluralista y efectiva. Inicialmente la alcaldesa consideraba que para la aprobación de la política solamente era necesario redactarla y presentarla al concejo. Por parte de CEMUJER se insistió mucho en la necesidad de construirla entre sectores interesados, ya que esto garantizaría su posterior respaldo y evitar así que se convirtiera nada más en un documento formal.

La última etapa de la aprobación final costó más de lo esperado, por la resistencia que había surgido. Esto necesitó una modificación de estrategias, incluyendo cabildeo con la alcaldesa y sesiones de capacitación a los concejales, las cuales permitieron sondear y generar un ambiente positivo para la eventual aprobación, y contrarrestar la resistencia surgida. Los contactos con sectores sociales permitieron identificar su sentir y pensar sobre el tema propuesto. En las reuniones con entidades estatales que funcionan en Soyapango se reconocieron algunos vacíos y se logró su apoyo eventual, punto importante ya que eso sería clave para la implementación de la política. En cada rubro, la comunicación constante y contínua contribuyó al sentir de que el proyecto era propio de la comunidad y de su gobierno, y no como algo impuesto desde afuera.

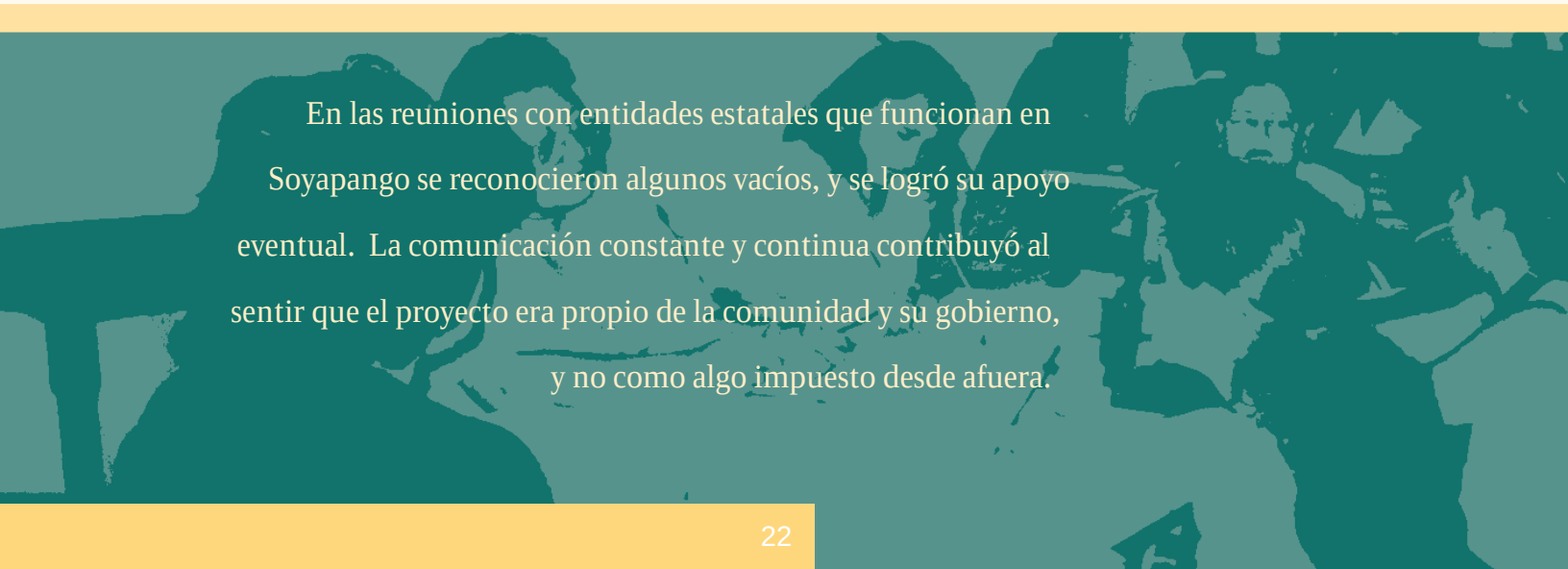
Hubo dos cambios en las etapas propuestas para el proyecto: la ampliación del plazo previsto y la eliminación del cabildeo con COMURES. La necesidad de alargar el tiempo se debió a los retrasos institucionales ocasionados por los terremotos y, en menor parte, por los enfrentamientos entre los concejales. En el caso de COMURES, se había pensado en sistematizar la experiencia para compartirla con otras municipalidades, pero al final se tomó la decisión de sólo entregar los documentos al gerente de la entidad, sin definir una estrategia de seguimiento.

Resultados y Perspectivas

Uno de los resultados positivos más grandes fue el hecho de haber logrado la aprobación de la política, por la gran mayoría de concejales. Los votos a favor fueron mayores a los esperados. Superando a la oposición existente al principio, la política se aprobó con 11 votos favorables, dos ausencias y una abstención. Tomando en cuenta los conflictos y renuencias, se hubiera esperado ganar ocho votos para una mayoría simple. En fin, no hubo ningún voto en contra. Eso se debió a los esfuerzos de concientizar y de asegurarles a los opositores acerca de las intenciones reales, y no las mal entendidas al principio.

La política define cómo se deberá entender la salud sexual reproductiva, y también establece los objetivos, las estrategias y las líneas de acción de esta normativa. En este marco se enfatizan acciones de educación, promoción y sensibilización sobre salud sexual y reproductiva que incluyen temas como: embarazos en adolescentes, VIH/SIDA, violencia hacia las mujeres, responsabilidad de las instituciones gubernamentales encargadas, etc.

Estas acciones son asumidas por el gobierno local, pero definiendo espacios de coordinación con entidades de salud o justicia a nivel local, para mejorar la atención que brindan en el tema.



La alcaldía ha desarrollado un plan a ejecutar con sus promotores y promotoras sociales. El papel de éstos es divulgar la política y promover la salud sexual y reproductiva según los lineamientos aprobados. El gobierno local ha mostrado interés en el seguimiento.

Para la elaboración de la política, participaron diferentes sectores e instituciones, que pueden tomarlo como esfuerzo propio y mantenerse interesados en su implementación.

Como logro no previsto, se ha visto un fortalecimiento de las relaciones con las diversas instancias locales, tanto gubernamental como de la sociedad civil.

Hubo acercamientos positivos aun con representantes de algunas escuelas y hasta de una parroquia de la Iglesia Católica, quienes mostraron su aprobación e intenciones de seguir trabajando para mejorar la educación sexual.

El gobierno municipal está prosiguiendo en la ejecución que le corresponde, con sus recursos propios, aunque no como coordinador intersectorial formal. Hay varios papeles y esfuerzos que han asumido los diferentes actores, pero el rol de una conducción única no se ha concretizado aún dentro del trabajo del municipio.

Lecciones Aprendidas

Dado el ambiente político en que se estaba desarrollando, fue muy importante mantener de bajo perfil el progreso del proyecto. Esto sirvió para evitar que grandes fuerzas opositoras, tal como algunos religiosos fundamentalistas, ejercieran campañas para interferir en el mismo.

Un cambio de estrategia para añadir consultas bilaterales permitió discutir sobre la validez, el interés, la necesidad y los aportes con diferente gente. Esto es más de lo que se hubiera podido lograr solamente con los talleres de validación.

Ahora el proyecto tiene buenas perspectivas de seguir creciendo en la práctica, puesto que CEMUJER sigue trabajando con la alcaldía en otros temas. Actualmente está ejecutando un proyecto que la misma alcaldía gestionó, lo cual permite el seguimiento desde este punto, aparte de los esfuerzos propios de la misma alcaldía.

También se ha logrado un mejor conocimiento no solamente de la visión política o partidaria de quienes conforman el concejo, sino también de su posición respecto al tema de salud sexual y reproductiva.

La experiencia, aun con todos sus desvíos, sirvió para entender la necesidad de prever plazos de tiempo más realistas.

También se aprendió de la necesidad de promover un mayor involucramiento e interactuación de sectores sociales con el concejo municipal. Tanto así que es necesario tener una aguda apreciación de las sensibilidades y posiciones políticas y sociales de los miembros del gobierno local, para poder ganar su confianza y aceptación de la iniciativa ciudadana.

Se aprendió la práctica sistemática de cómo hacer incidencia política, con nuevas técnicas. Es de suma importancia identificar cualquier problema en el camino y poder modificar las estrategias y/o ejecución del proyecto cuando sea necesario.

Aunque el objetivo final del proyecto es lograr reducir la incidencia de embarazos y contracciones del VIH entre las mujeres jóvenes, esto sólo será posible de verificar a través de estudios empíricos. Es probable que semejantes resultados, si es que se dan como se espera, sean producto de una larga experiencia de educación y cambio de ciertas normas culturales.

Incorporando Mecanismos de Participación al Código Municipal

Fundación Nacional para el Desarrollo
(FUNDE)

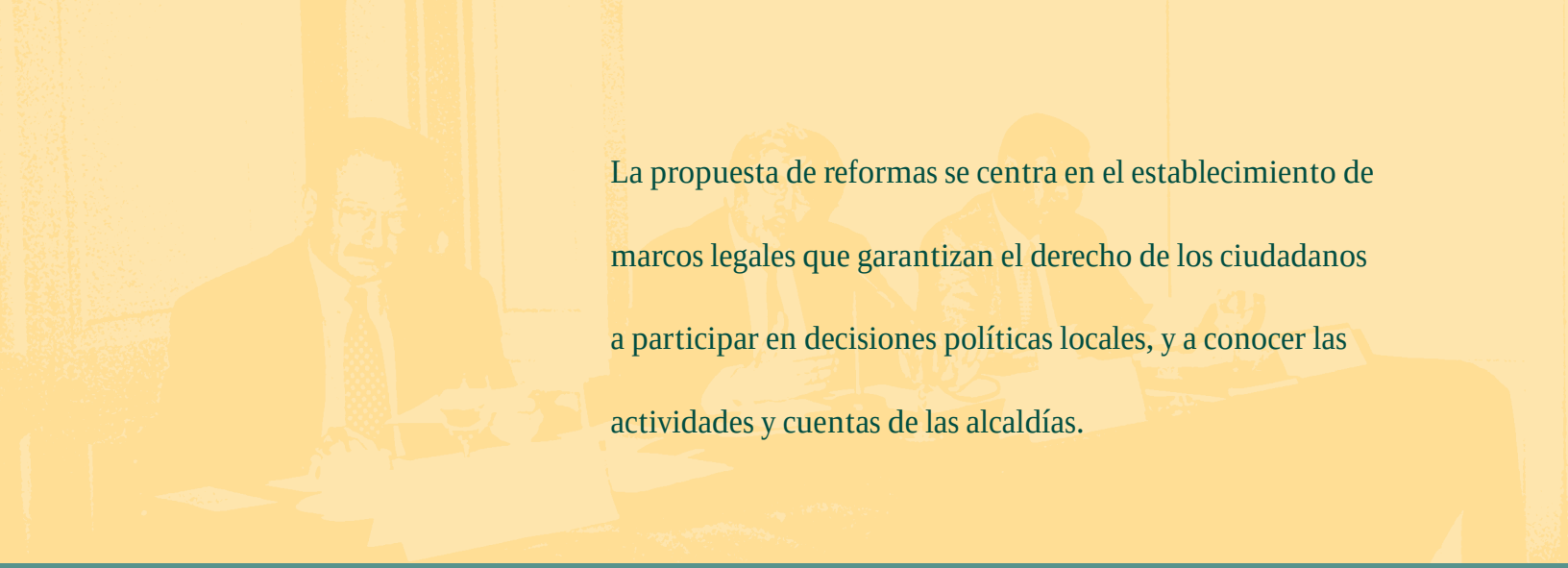
Resumen

La Fundación Nacional para el Desarrollo fue creada en 1998. Es una organización no gubernamental sin fines de lucro y tiene como misión "generar pensamiento, análisis y propuestas de desarrollo sustentable e incidir en los distintos actores sociales y centros de poder mediante la investigación, capacitación, asesoría y cabildeo para mejorar las condiciones de vida y elevar la capacidad de negociación de los sectores excluidos de la sociedad". Para cumplirla, FUNDE trabaja en tres áreas: desarrollo regional local, políticas sectoriales y políticas macro nacionales.

Aprovechando la disposición expresada por la Asamblea Legislativa para aprobar una reforma al Código Municipal antes de mayo de 2003, se formó en diciembre de 2000 un Grupo de Trabajo para la Reforma del Código Municipal. Éste estaba compuesto por representantes de: Asamblea Legislativa, COMURES, ISDEM, FISDL, ANEP y FUNDE.

Entre marzo y agosto de 2001, FUNDE tomó otro paso con la colaboración de CREA para darle un nuevo impulso a este esfuerzo. Cumpliendo con las intenciones explícitas del proyecto, se convocó a 43 organizaciones no-gubernamentales diversas para evaluar el Código Municipal actual y proponer una gama de reformas legales que promuevan la participación ciudadana y la transparencia en la gestión pública local, por el consenso de todos los involucrados.

Hasta ahora, el Código Municipal sólo provee el cabildo abierto y la consulta popular como mecanismos de participación ciudadana en la gestión local, pero éstos no han sido ni promovidos ni efectivos en la práctica de los gobiernos locales. En cuanto a la transparencia, sólo se establece que en el cabildo abierto la municipalidad informará a la ciudadanía sobre su gestión.



La propuesta de reformas se centra en el establecimiento de marcos legales que garantizan el derecho de los ciudadanos a participar en decisiones políticas locales, y a conocer las actividades y cuentas de las alcaldías.

A pesar de las limitaciones del actual Código Municipal, durante los últimos años se han implementado diversas prácticas locales, orientadas a la participación ciudadana y la transparencia, entendido como la presencia de mecanismos institucionales que permiten que la ciudadanía sea informada y pueda ejercer control sobre la manera en que las autoridades locales electas manejan los recursos y el poder político que les es transferido por el pueblo. El problema consiste en que estas prácticas no se han traducido aún en reformas del marco legal, debido a que las iniciativas participativas dependen totalmente de la voluntad de los gobernantes.

Como respuesta a esta situación, un conjunto de 43 ONG convocadas por FUNDE logró acuerdos para presentar una propuesta única de reformas que ponen el acento en las obligaciones de los gobiernos locales para abrirse a la ciudadanía, siempre respetando la autonomía institucional de las municipalidades frente al gobierno central. La propuesta de reformas se centra en el establecimiento de marcos legales que garantizan el derecho de los ciudadanos a participar en decisiones políticas locales, y a conocer las actividades y cuentas de las alcaldías. También obligaría a los gobiernos a fomentar la participación amplia a través de ordenanzas que protegen los derechos de las poblaciones locales. Además se propone transferir la autoridad de otorgar personería jurídica a grupos comunitarios—desde el gobierno nacional hacia las alcaldías. Esto camina en la dirección de descentralizar el poder político y administrativo.

Las reformas propuestas no han sido aprobadas hasta ahora. El documento quedó congelado como "un segundo paquete" en la Asamblea Legislativa, en parte por razones políticas partidarias. Sin embargo, se esperan nuevos esfuerzos para retomar el tema, ahora que ha pasado el reciente período electoral para las municipalidades.

Contexto político

El Salvador tiene una larga historia de centralización gubernamental. El manejo por el ramo ejecutivo del gobierno nacional nunca ha permitido una autonomía local que no fuera ligada con el poder central y/o su partido político. En los últimos años han habido reclamos para descentralizar el ejercicio de poder municipal, con amplia participación de gente y grupos que no están vinculados directamente con las estructuras de política partidaria.

Existe mucha renuencia de parte del gobierno central a ceder este control, en especial porque muchas

municipalidades tienen alcaldes y concejos que son de partidos de la oposición. En este sentido, el tema sigue siendo dominado por el marco de política partidaria. Sin embargo, hay muchas inquietudes ciudadanas que no caen en este esquema, y por ende muchas iniciativas que quedan afuera del sistema.

Aún en este contexto, hubo cierto movimiento hacia la apertura cuando la Asamblea Legislativa mostró interés en hacer reformas al Código Municipal para el 2003. El Grupo de Trabajo intentó llenar este espacio elaborando una propuesta para tales reformas.

Lamentablemente, el interés en la Asamblea Legislativa bajó debido al período eleccionario, con la campaña para alcaldías y diputados que hubo en marzo 2003. El gobierno central y su partido se habían resistido a permitir que el proceso de estudiar reformas siguiera adelante. Esto posiblemente fue porque COMURES, la agrupación de alcaldes municipales en el país, estaba presidida por un miembro de la oposición izquierdista ,y el partido oficial no iba a promover ninguna medida que consideraba un posible beneficio a su oposición.

Las etapas de la campaña

Las principales etapas de la campaña fueron:

1. La preparación de una propuesta de reformas para incorporar mayores requisitos de participación ciudadana y transparencia al Código Municipal en concertación con 43 diversas organizaciones cívicas
2. La participación y cabildeo en el marco del Grupo de Trabajo para lograr su aceptación de las propuestas de reformas
3. La presentación de las reformas a la Asamblea Legislativa para su consideración junto con otras reformas propuesta por el Grupo de Trabajo

La implementación del proyecto se basa en la experiencia previa que desarrollaron COMURES y FUNDE en conjunto con las mismas organizaciones para formular propuestas de reformas al Código Municipal en distintos temas de interés de esta corporación de alcaldes. FUNDE consultó las experiencias de otros países, relativas a la descentralización y el desarrollo de las obligaciones de gobiernos locales, como parte de este mismo proceso.

Se comenzó el proyecto con la etapa de formulación de la propuesta, para lo cual se trabajó con las 43 organizaciones de la sociedad civil. Al final del proceso de las discusiones y las consultas se logró un acuerdo entre las organizaciones sobre un paquete de reformas para ser presentado al Grupo de Trabajo y posteriormente en la Asamblea Legislativa.

Presentaron al Grupo de Trabajo el paquete de reformas para su adopción y lograron que la mayoría fueran aceptadas. Luego todas las organizaciones firmaron la presentación de la propuesta a la Asamblea Legislativa y participaron en el cabildeo con la comisión legislativa para que las reformas pudieran estar incluidas en el paquete que estaba siendo discutido por la misma.

Cabe señalar que estas propuestas fueron concertadas con COMURES antes de ser presentadas en la Asamblea Legislativa, de manera que la iniciativa de ley fue presentada por ambos tipos de organizaciones (las ONG y los gobiernos locales).

Resultados y Perspectivas

Un resultado principal fue la propuesta concreta de reforma de ley, que provee:

• La obligación explícita a las municipalidades a promover la participación ciudadana, con un menú de mecanismos. El intento de la ley actual se basaba en esa obligación, pero no incluye sanciones por incumplimiento, por lo que en la práctica se ha quedado como letra muerta. Por eso es necesario enmendar esa parte del Código.

• La obligación de que todas las municipalidades cuenten con una ordenanza de participación ciudadana, respetando la autonomía municipal. En esto se consideró importante una obligación impuesta por el gobierno nacional a los gobiernos locales, pero deja que cada municipio decida cuáles van a ser los contenidos y

mecanismos para lograrlo de acuerdo a su situación. El punto importante es que una ordenanza sirve para dar garantías a la ciudadanía, con un marco legal para respaldarse y exigir que se cumpla.

• Establece por primera vez la posibilidad que haya iniciativa ciudadana en los asuntos y ordenanzas locales. Esto significa que aún cuando el sistema político no esté de acuerdo, de manera excepcional, un número determinado de ciudadanos pueden obligar al Estado a convocar una consulta popular.

• Introduce la obligación a la transparencia en la rendición de cuentas, con un menú de información que debe estar abierta al público. Cada gobierno municipal estaría obligado a hacer público un menú de información de sus actividades.

• Amplía la posibilidad para organizaciones comunitarias y sociales de obtener personería jurídica a través de las alcaldías, y no sólo por medio del Ministerio de Gobernación, como ocurre actualmente. Esto facilitaría mucho la obtención de status legal sin tener que recurrir al gobierno nacional, y es un punto esencial en la descentralización de la autoridad política. El inciso también establece que si el concejo municipal se niega a otorgar esa personería jurídica, la organización tendría derecho de ley para reclamar y obligarle a que se la otorguen.

Entre los resultados positivos del proyecto global se destacan:

• 43 organizaciones se aliaron y siguen aliados para continuar trabajando en el tema. Fue la primera vez en la historia del país que tantas ONG se coordinaron y lograron acuerdos en un tema de tanta envergadura.

• Se logró una propuesta de reforma de ley para fomentar la participación ciudadana, que no existiría si no hubiera existido el proyecto. Esto en sí se considera un gran logro—haber hecho un esfuerzo común con los fines acordados entre todos los diversos grupos.

• Se logró el apoyo de COMURES a la propuesta a través del proceso de cabildeo con esa asociación de municipalidades. Como la máxima representación del conjunto de gobiernos municipales, el apoyo de COMURES es necesario para cualquier intento de reformar el Código y abrirse a la ciudadanía. Sin tal apoyo, sería muy difícil que propuestas de tal índole se encaminaran.

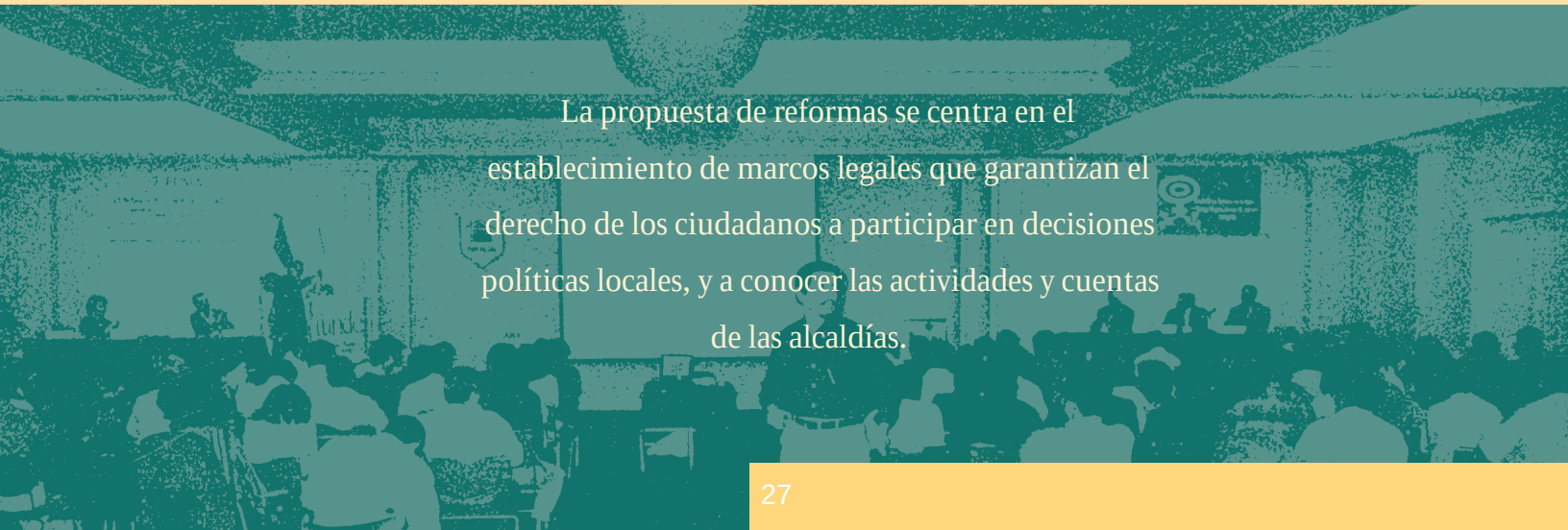
• Se fortalecieron las capacidades de FUNDE como organización respecto de hacer política ciudadana. Esta experiencia prepara mejor a la fundación para seguir con este y otros procesos similares.

• La propuesta fue presentada a la Asamblea Legislativa, lo cual era una de los objetivos principales.

• Hubo otras acciones, como "carta abiertas" y presentaciones en la televisión, para darse a conocer al público.

Se considera que el esfuerzo que se debe continuar es el de aprender de la experiencia y del análisis, y el de seguir fomentando los vínculos entre las organizaciones.

En la actualidad se han establecido contactos con los legisladores recientemente electos para la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa, los cuales han expresado su interés en aprobar las reformas durante este año.



La propuesta de reformas se centra en el establecimiento de marcos legales que garantizan el derecho de los ciudadanos a participar en decisiones políticas locales, y a conocer las actividades y cuentas de las alcaldías.

Se logró el apoyo de COMURES a la propuesta a través del proceso de cabildeo con esa asociación de municipalidades. Como la máxima representación del conjunto de gobiernos municipales, el apoyo de COMURES es necesario para cualquier intento de reformar el Código y abrirse a la ciudadanía.

Lecciones Aprendidas

La propuesta quedó congelada en la Asamblea Legislativa como una segunda generación de reformas al Código Municipal, para ser retomada por parte de los diputados del nuevo período legislativo.

Aunque FUNDE logró sus ambiciones explícitas dentro del marco del proyecto, identifican omisiones y limitantes en el esfuerzo que afectaban las posibilidades de lograr la aprobación de las reformas propuestas:

1. El contacto e incidencia con los sectores de la empresa privada hubiera sido importante ya que es un sector que podría tener intereses en las reformas al Código y son un poder en el país.

2. Se concentraron en las ONG en vez de comenzar a trabajar con los afectados. Hay que involucrar a la gente de los municipios, las organizaciones comunitarias y los CDL. Las ONG tienen más capacidad institucional en mandar cartas, pero tendrán otro valor semejante cartas escritas por gente en las mismas municipalidades. Dado el corto plazo de tiempo y recursos financieros limitados, el esfuerzo se tuvo que concentrar mucho en reuniones entre las ONG, no tanto así en el acercamiento con otros grupos comunitarios en las municipalidades. Pero esto es considerado como una limitación orgánica dentro del contexto del proyecto aprobado, no así una falla en la ejecución del mismo.

3. Se podría hacer más trabajo para buscar apoyo en la Asamblea Legislativa con los diputados y con los técnicos, para tratar de crear soluciones y hacer entender los beneficios que traen las reformas para los municipios y para el país.

4. No hubo acercamiento al gobierno central para cabildear y buscar puntos de acuerdo y así evitar la posibilidad de un veto presidencial. Aunque el gobierno nacional debe tener un interés en que haya mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos por parte de las municipalidades, no se trató de ganar el apoyo del gobierno central y del partido oficial para las reformas, visualizando también que hay descentralización posible que no afecte la competencia del ramo ejecutivo.

Reformas a la Fiscalía General de la República

Comisión Especial para una Evaluación Integral de la Fiscalía General de la República (CEFGR)

Resumen

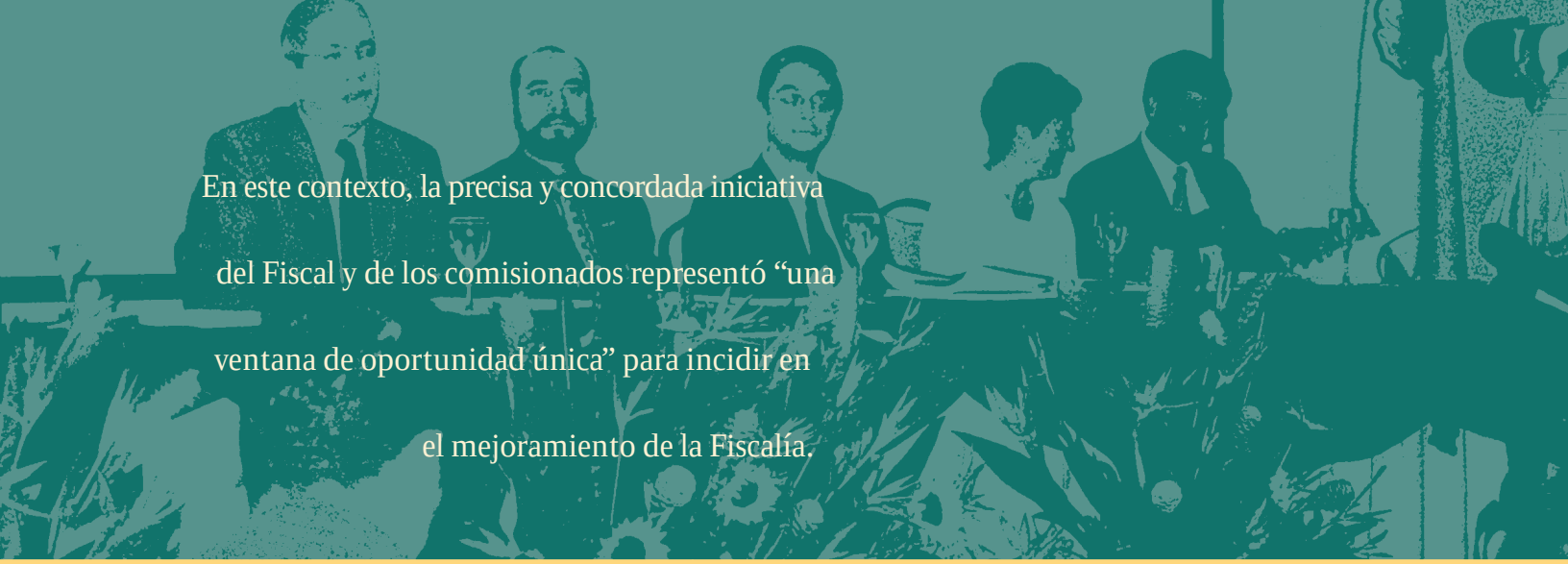
La Comisión Especial para una Evaluación Integral de la Fiscalía General de la República (CEFGR) se formó a finales de 2000 con el propósito de analizar los principales problemas y necesidades de dicha institución, presentando sus conclusiones finales en septiembre de 2001.

Se planteó una evaluación por parte de profesionales ajenos a la institución para garantizar la objetividad del proceso. Esto tuvo el pleno respaldo del señor Fiscal General, Lic. Belisario Artiga.

Los objetivos principales fueron hacer un diagnóstico exhaustivo, y luego elaborar una serie de propuestas para que el Fiscal aprobara y adoptara las medidas orientadas a mejorar la capacidad y eficiencia de la institución.

Se lograron las metas definidas en el proyecto, y el estudio con sus recomendaciones fue aceptado por el Fiscal General. La institución ha comenzado a implementar varias de las medidas que pueden hacerse con recursos propios. Entre ellos se destacan nuevos requisitos y exámenes para fiscales, capacitación contínua para los mismos y un moderno sistema de ordenar y monitorear el conjunto de casos existentes en la Fiscalía.

El proyecto fue exitoso en lo cometido, principalmente por el apoyo institucional del que gozó. Un logro colateral más fue la reelección del Fiscal General para otro período, lo cual garantiza cierta continuación del proceso de reformas.



En este contexto, la precisa y concordada iniciativa del Fiscal y de los comisionados representó "una ventana de oportunidad única" para incidir en el mejoramiento de la Fiscalía.

Contexto político

El período posguerra en El Salvador se ha caracterizado por altos niveles de violencia y crimen de toda índole. En ese mismo período, los medios de comunicación masiva han asumido un nuevo papel de periodismo profesional, señalando de manera insólita y con gran frecuencia muchos casos de corrupción y de procesos jurídicos en que hayan fallado la Policía Nacional Civil, la Fiscalía y el Órgano Judicial.

Un nuevo modelo de legislatura nacional también empezó a funcionar con una agresividad anteriormente desconocida, en cuanto a proponer, aprobar y enmendar leyes—a menudo en reacción visceral y publicitaria—a la percibida frustración ciudadana sobre su seguridad.

Sendos casos de la incapacidad del sistema para resolver judicialmente tantos asesinatos, tráfico de narcóticos, secuestros y otros crímenes se volvieron el pan de cada día. En estos casos, la Fiscalía era ampliamente señalada como la responsable principal dentro del sistema de justicia.

Al mismo tiempo, la Fiscalía tenía que encargarse legalmente de la investigación de todo delito criminal, cosa que no solía hacer la institución, más las nuevas responsabilidades de darle prioridad a los tratados internacionales por encima de las leyes nacionales. También, tuvo que enfrentarse a un surtido de delitos anteriormente desconocidos y/o ignorados por las leyes como el narcotráfico, el tráfico de personas, la violencia familiar y el lavado de dinero.

En este contexto, la precisa y concordada iniciativa del Fiscal y de los comisionados representó "una ventana de oportunidad única" para incidir en el mejoramiento de la Fiscalía.

Los comisionados señalaron a la voluntad de Artiga como un catalizador esencial para poder realizar los estudios in situ con toda libertad y conseguir toda clase de documentación requerida, sin las trabas que se pueden esperar dentro de una burocracia que esta siendo analizada.

La idea del proyecto tuvo sus raíces en el primer esfuerzo de un Fiscal General de emprenderse en una depuración del personal en la institución.

"Cuando yo ingresé como Fiscal General a finales de 1999,

me encuentro una institución muy complicada, desordenada, sin mística, falta de recursos, cuestionada, en fin, con una institución que no estaba cumpliendo adecuadamente con su rol constitucional y que necesitaba revisarse estructuralmente, para poder sentar las nuevas bases de una Fiscalía," dijo en una entrevista.

Un año después, ya armado con una nueva legislación temporal, la administración de la institución decide investigar a 118 funcionarios y empleados. De éstos, 60 fueron cesados en sus funciones (36 fiscales y 24 administrativos) entre diciembre de 2000 y mayo de 2001.

El tribunal de apelaciones formado para cumplir con los requisitos legales de tal proceso fue constituido por los profesionales Ricardo Córdova (director de FUNDAUNGO), Néstor Castañeda (el entonces presidente de la Federación de Abogados) y Maria Silvia Guillén (directora de FESPAD).

Ellos también le plantearon al Fiscal General su gran inquietud de que una depuración del plantel por sí sola no atacaría los grandes problemas de fondo. De entrada, hubo un cierto consenso sobre las condiciones que sufría la Fiscalía: mala organización, mucho personal inadecuado para las funciones asignadas, algún nivel de corrupción, falta de estándares educacionales, falta de preparación necesaria en materia de análisis de jurisprudencia y falta de recursos generales para enfrentarse con todas sus responsabilidades ante la nueva realidad social, política y legal del país.

El Fiscal se mostró de acuerdo, y así tomó la iniciativa de nombrar a estas tres personas para formar una nueva comisión evaluadora de la institución entera. Entonces, los miembros de la Comisión formularon un diseño para un proyecto de tal envergadura y luego consiguieron el apoyo financiero e institucional de CREA. Fue así como el proyecto fue asumido como un compromiso compartido entre tres organizaciones vinculadas al estudio del Derecho.

Las etapas de la campaña

Este proyecto fue el primero financiado por el Proyecto de Participación Ciudadana y Gobernabilidad de CREA. También fue bastante diferente a los otros proyectos de incidencia en el sentido de que tenía limitaciones de tiempo y un mandato explícito de la institución gubernamental sobre la cual se quería incidir. Fue por ello que las etapas fueron comprimidas en apenas seis meses, con una fuerte concentración de actividades en el trabajo de consultores contratados para la realización del diagnóstico.

Después de los pasos iniciales de organización interna y financiera, la Comisión nombró a un Secretario Técnico como ejecutivo encargado del funcionamiento del proyecto. Luego determinó la necesidad de hacer un estudio técnico previo para identificar las debilidades y fortalezas. Para tal efecto, contrata a cuatro consultores profesionales en distintas áreas de especialización. Entre abril y julio de 2001 éstos producen los siguientes informes:

- "Legislación Vigente Relacionada con las Atribuciones de la Fiscalía General de la República"

- "Diagnóstico sobre Finanzas y Administración de la Fiscalía General de la República"

- "Diagnóstico de la Función de Recursos Humanos y Levantamiento de Procesos Típicos de la Fiscalía General de la República", y "Perfil del Agente Auxiliar del Fiscal General"

- "Elementos para un Sistema de Indicadores de Impacto para la Fiscalía General de la República"

Los comisionados señalaron a la voluntad de Artiga como un catalizador esencial para poder realizar los estudios in situ con toda libertad y conseguir toda clase de documentación requerida, sin las trabas que se pueden esperar dentro de una burocracia que esta siendo analizada.

La metodología de investigación comprendió la recopilación, análisis y sistematización de documentos (incluyendo estudios existentes producidos por USAID, BID y otros); las apreciaciones de los consultores, validadas por el mismo personal de la Fiscalía; y la elaboración de las recomendaciones por parte de los comisionados. Una parte importante de la metodología fue la amplia colaboración de los empleados de la Fiscalía en la recolección de información, así como en la validación de los informes técnicos. En el mes de julio de 2001 se desarrollaron cinco talleres de validación de esos documentos, con la participación de funcionarios de la Fiscalía.

Además, se celebraron dos reuniones para conocer las opiniones de representantes de sectores de la sociedad civil vinculados al tema de la administración de justicia.

El proyecto cerró con la presentación pública del diagnóstico en dos eventos de mayor magnitud: uno con funcionarios de la Fiscalía y otro en un foro público que contó con la presencia de funcionarios de distintos ramos del gobierno y representantes de varios sectores de la sociedad civil.

Resultados y Perspectivas

El resultado más importante de este esfuerzo fue la producción de un diagnóstico integral y recomendaciones, con la participación tanto de la Fiscalía como de otros actores de la sociedad civil. En el proceso, hubo una cooperación efectiva entre los evaluadores y los evaluados. El proyecto logró éxitos evidentes en los términos principales de una ejecución profesional y eficiente; en el gozo del apoyo de consultores capaces e instituciones independientes; y en la producción final de un estudio diagnóstico y propositivo, con un alcance extensivo.

Aún más importante, el producto de análisis, conclusiones, y recomendaciones para una gran gama de reformas necesarias que fue aceptado pública e incondicionalmente por el Fiscal.

Por primera vez, se hizo un análisis de fondo—e independiente—a la Fiscalía como institución orgánica con todas sus responsabilidades, realizado a través de una recopilación completa de las leyes vigentes que incluye las obsoletas, ignoradas y/o contradictorias; los procesos administrativos; los estándares e incongruencias educacionales; y las necesidades financieras. Cabe destacar que también fue la primera vez que semejante ejercicio haya sido hecho de tal manera en cualquier instancia del gobierno.

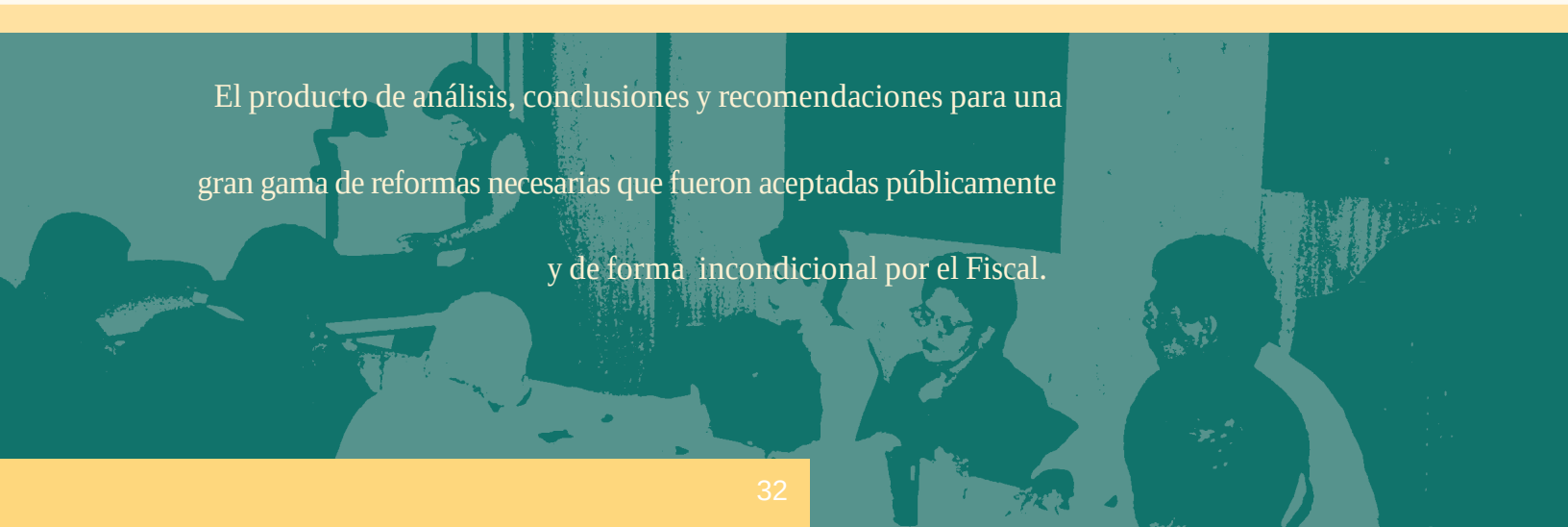
El renombramiento en 2002 del Fiscal General Artiga por otro período de tres años le brinda cierta continuidad en la implementación de las recomendaciones del proyecto, ya que él mismo ha calificado el estudio diágnostico final como su "Biblia".

Las recomendaciones específicas suman 61, entre las que se podrían implementar a corto, mediano y largo plazo se encuentran:

A corto plazo, ya se nota el comienzo de la puesta en práctica de algunas de las recomendaciones, a saber:

• El fin de la vieja práctica de permitir el funcionamiento como fiscales a agentes auxiliares, que no han cumplido los requisitos legales mínimos de abogacía.

• El nuevo requisito de que un candidato a Fiscal tiena que pasar por una batería de exámenes orales, escritos, sicológicos, etc.



• Las primeras contrataciones de fiscales nuevos bajo tal esquema.

• El proceso de eliminar influencias políticas y nepotismo en la contratación.

• Una reestructuración en las compras de material necesario para funcionar.

• La elaboración de un nuevo proyecto de ley de la carrera administrativa con escalafones, ascensos por mérito, sanciones y procesos de investigación; y la creación de un departamento de asunto internos para vigilarla.

• El desarrollo de la informática con la captación en línea de las denuncias y un programa de seguimiento de casos.

• Una escuela de capacitación de fiscales.

A mediano y largo plazo no existe ningún procedimiento detallado para seguir y lograr la debida implementación. Aparte de la voluntad expresada por el Fiscal Artiga, muchas recomendaciones requieren de un refuerzo presupuestario sustancial, así como una voluntad política ajena a la Fiscalía para apoyar lo que hoy está en papel, aunque haya sido aceptado institucionalmente.

Lecciones Aprendidas

El caso de la Comisión Especial es atípico en el contexto de la mayoría de proyectos de iniciativa ciudadana apoyados por CREA. La semilla fue sembrada por la misma institución—a través de su titular, el Fiscal General—y así tuvo un amplio apoyo oficial desde el principio.

La Fiscalía ha dado seguimiento a las recomendaciones y ha empezado a implementar algunas, lo cual es una señal de la seriedad de su compromiso y una reafirmación de la calidad de las recomendaciones. Dicho esto, los pasos efectivos tampoco le competen únicamente a la Fiscalía o a sus funcionarios, puesto que en gran parte dependerían de la voluntad política del gobierno central y la Asamblea Legislativa, en especial para reforzar el presupuesto de la Fiscalía en las medidas necesarias.

Hubo cuatro condiciones claves que permitieron el éxito del proyecto:

• La capacidad y reconocimiento profesional de los miembros y consultores de la CEFGR.

• El nivel de independencia y autonomía de la CEFGR.

• La oportunidad política brindada por un contexto de crisis institucional en medio de un proceso de depuración.

• La validación del Fiscal al proceso planteado por la CEFGR para abordar la problemática de forma integral.

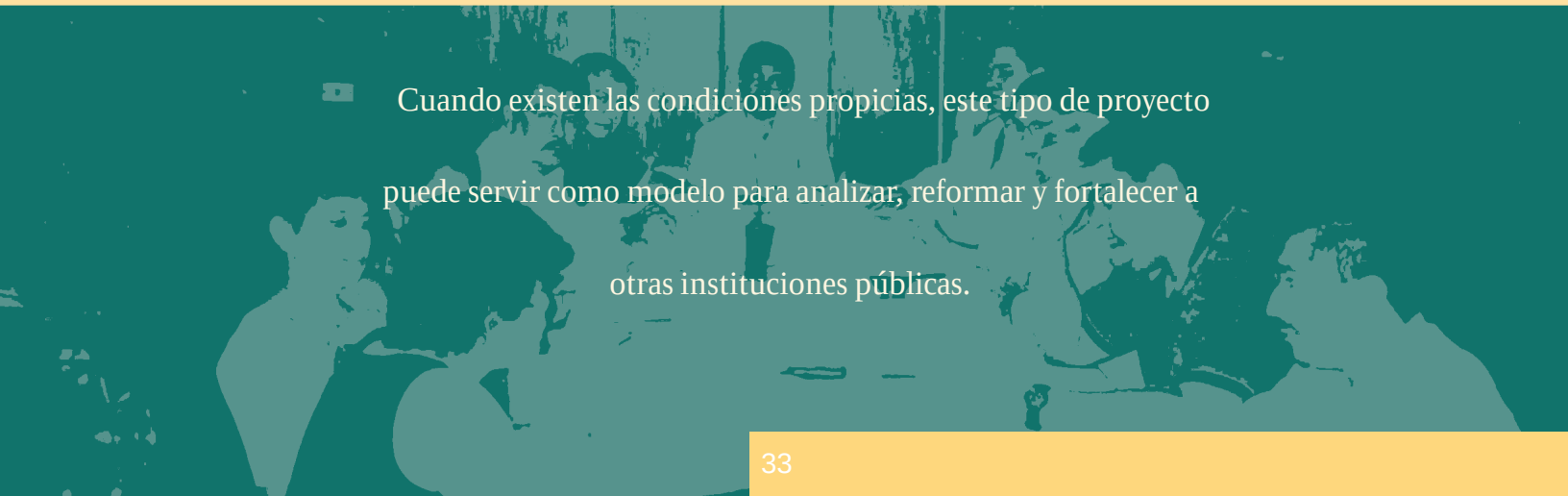
En cuanto a lecciones aprendidas, se pueden destacar las siguientes:

Las relaciones de coordinación con los funcionarios facilita su cooperación y contribuye a un impacto mayor de las recomendaciones.

La presencia de altos funcionarios en los talleres de validación significó un importante apoyo.

La utilización correcta de los recursos financieros y el manejo profesional de los proyectos augura resultados aceptables, lo que se garantiza a través de un análisis apropiado de las hojas de vida del personal del proyecto y la confianza depositada en el asesor técnico principal.

Cuando existen las condiciones propicias, este tipo de proyecto puede servir como modelo para analizar, reformar y fortalecer a otras instituciones públicas.



ESTUDIO DE CASO

Legislación para Aumentar la Responsabilidad Paterna

Asociación para la Organización y Educación Empresarial Femenina de El Salvador (OEF)

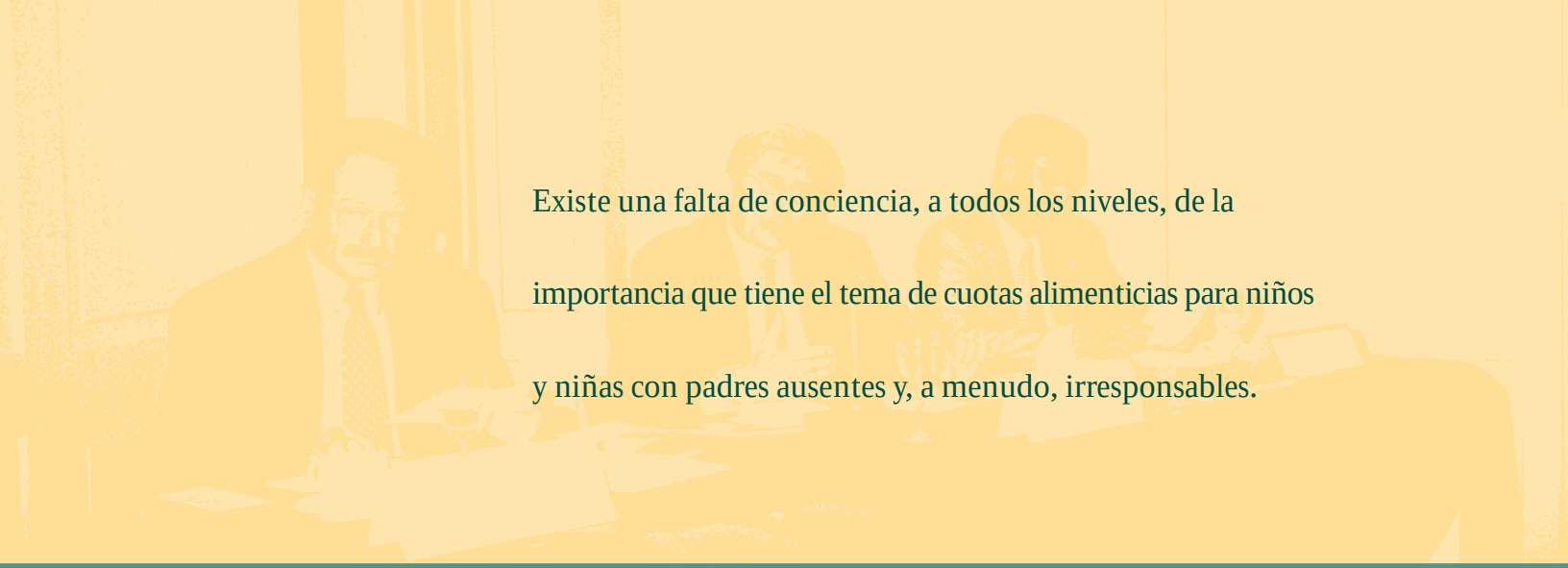
Resumen

El proyecto surge de la necesidad de reformar el sistema de proveer cuotas alimenticias a los niños y niñas de padres ausentes.

Anualmente la Procuraduría General de la República (PGR) atiende un promedio de 15,000 demandas. A pesar de los esfuerzos que hace la institución por dar respuesta a éstas, existen aún diferentes problemas para que el pago de cuotas sea efectivo. Estos problemas van desde lo prolongado que puede ser el trámite a nivel administrativo en la PGR hasta la evasión de la responsabilidad contraída por parte de los padres demandados. Un agravante adicional es que aun cuando se logra establecer la cuota, ésta suele ser insuficiente para responder a la realidad económica hoy en día.

La OEF fue fundada en 1985 y tiene una larga trayectoria realizando trabajo para mejorar las condiciones de las mujeres en el país. Esto les ha permitido palpar las implicaciones que tiene la problemática de irresponsabilidad paterna y que afectan a madres e hijos en distintas comunidades del área rural y urbano marginal.

Al haberse constatado la información recibida, se descubrió que son muchos los inconvenientes para que los niños y niñas de El Salvador reciban el apoyo económico que les permita cubrir sus necesidades más elementales. Primero, el procedimiento actual para determinar las cuotas es largo y complicado, y tanto para las madres como para las autoridades (judiciales o administrativas) resulta difícil probar la capacidad de pago de los padres demandados. También el incumplimiento de los deberes de asistencia económica está considerado como un delito "menos grave", por lo cual el proceso para determinar una cuota a un padre que trabaja en el sector informal es más lento que si éste es asalariado. Además las empresas privadas que realizan los descuentos a los padres



Existe una falta de conciencia, a todos los niveles, de la importancia que tiene el tema de cuotas alimenticias para niños y niñas con padres ausentes y, a menudo, irresponsables.

asalariados no los reportan conforme dicta la ley, y las madres se quejan de que el sistema de depósito de las cuotas en la PGR es lento, lo cual atrasa el pago de las mismas.

Por lo anterior, la asociación le apostó a conseguir que la Asamblea Legislativa aprobara una propuesta de reformas a las leyes que regulan el pago de las cuotas alimenticias, como son el Código de Familia, la Ley Procesal de Familia y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para garantizar una cuota acorde al costo de vida y oportuna para los hijos e hijas de padres demandados.

El proyecto empezó a finales de noviembre de 2001, y terminó en marzo de 2003.

Contexto político

La problemática tiene sus raíces en un problema socio-cultural e histórico, derivado del machismo y la costumbre de algunos hombres de tener múltiples relaciones e hijos que resultan de ellas. En El Salvador, la idea de considerar la paternidad responsable como política de Estado es relativamente nueva y aún no se ha consolidado. En la actualidad, existen procesos engorrosos y una burocracia centralizada que no son los más idóneos para asegurar el cumplimiento de las obligaciones paternas. Una reestructuración del sistema para volverlo más eficaz es una necesidad, que no ha sido prioridad, ni política ni administrativa, por parte del Estado.

Además, existe una falta de conciencia, a todos los niveles, de la importancia que tiene el tema de cuotas alimenticias para niños y niñas con padres ausentes y, a menudo, irresponsables. Se han dado casos en los cuales algunos funcionarios públicos, e inclusive diputados de la Asamblea Legislativa, han estado en mora con las cuotas para sus hijos e hijas. Esto es un reflejo de la magnitud del problema y la falta de compromiso con que se aborda.

Se consideró que se contaría con apoyo de los partidos políticos, ya que las propuestas se presentarían en el marco de un proceso de “campaña electoral”, y oponerse públicamente a un tema tan sensible podría implicar desgaste y pérdida de imagen.

Con el apoyo de una consultora jurídica, y luego de analizar con mayor profundidad la problemática, se concluyó que el principal problema para hacer efectivo el pago de cuotas era lograr determinar la paternidad. Una gran cantidad de demandas que atiende la PGR y los Tribunales de Familia provienen de madres solteras cuyos hijos e hijas

no fueron reconocidos por sus padres. Esto hace que el proceso sea más difícil porque son las madres quienes deben probar dicha paternidad, por todos los medios que les sea posible. Por ello, se consideró imprescindible incluir en la propuesta mecanismos que garanticen el derecho de niños y niñas a ser reconocidos por su padre.

Al mismo tiempo, la Primera Dama de la República con apoyo de la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema de Justicia, impulsaron la propuesta para elaborar un Código de la Niñez y de la Adolescencia, que armonizara toda la legislación que afecta a estos sectores de la población.

Tomando en cuenta la importancia y el respaldo político que tuvo la iniciativa del Código de Niñez y Adolescencia, se consideró que lo más apropiado era incluir las propuestas de OEF en dicho proyecto. Para ello OEF tuvo que abrirse espacios en este nuevo escenario, logrando insertarse en las discusiones de formulación del Código. Su capacidad técnica y las buenas relaciones desarrolladas les permitieron levantar su perfil y crear sinergias con diputados y técnicos de la Comisión de Familia.

No obstante, el hecho de que el Código de Niñez abordara muchos otros temas generó diversas reacciones. Las que más afectaron fueron las de otras organizaciones—entre ellos grupos ultra conservadores de religiosos y opositores a programas de salud sexual reproductiva—ya que mostraron una fuerte oposición y eso alargó la discusión. También hubo otros actores que se oponían al Código por considerarlo innecesario en tanto ya se cuenta con diferentes leyes que contemplan la protección de la niñez.

Dado que las elecciones para diputados y alcaldes estaban cerca, la Comisión de Familia decidió hacer un paréntesis en la discusión y retomarla posteriormente. Actualmente el Proyecto de Código de Niñez ha sido retomado como prioridad por la nueva legislatura (2003-2006) y existe compromiso de aprobarlo durante el mes de octubre.

Las etapas de la campaña

Las etapas seguidas fueron:

1. La formulación de la propuesta
2. La identificación de los espacios para incidir
3. La modificación de las propuestas para poder incorporarlas dentro de Código de la Niñez y de la Adolescencia
4. Cabildeo y negociación para poder incorporarlas desde su formulación
5. Trabajo de cabildeo con medios de comunicación para difundir el tema
6. Seguimiento y cabildeo con la Comisión de Familia de la Asamblea Legislativa

Para la formulación de la propuesta el apoyo de la consultora jurídica fue muy valioso, ya que facilitó la construcción de propuestas de reforma técnicamente bien elaboradas y con argumentos sólidos.

La decisión más importante se tomó en el momento de enterarse que se estaba redactando el Código de la Niñez y de la Adolescencia. Fue importante ya que se logró identificar oportunamente ese espacio para incorporar en el documento las principales propuestas de la OEF. Esto implicaba que el ritmo de la discusión sería más lento, ya que el Código contiene muchos temas y no solamente el de paternidad. Por ello fue preciso incorporarse de lleno en este proceso, para viabilizar la inclusión de las propuestas impulsadas por OEF.

Las principales estrategias utilizadas fueron el cabildeo con los técnicos encargados de redactar el Código, y luego con diputadas de la Comisión de Familia; acercamiento con los medios de comunicación para que tocaran el tema; y un proceso de informar y sensibilizar a los diputados y diputadas de la Comisión para que mantuvieran su respaldo a la inclusión del tema de paternidad dentro del Código.

Como parte del proceso de cabildeo y negociación, se vio la necesidad de trabajar en todos niveles: el de los políticos, que son los que toman las decisiones; pero también en el nivel de los técnicos, que son los que le dan los insumos al nivel político.

Las relaciones con los medios de comunicación han sido buenas, lográndose una importante cobertura del tema.

Tanto en esto como en las relaciones con los otros actores, la OEF siempre mantuvo clara su independencia y autonomía respecto a los partidos políticos.

Resultados y perspectivas

El resultado más concreto de la campaña fue haber logrado insertar tres puntos de la propuesta dentro del anteproyecto del Código de la Niñez y de la Adolescencia, que está en discusión en la Asamblea Legislativa. El primer punto es la reversión de la carga de la prueba, para que sean los padres quienes tengan que apelar por la paternidad que se les imputa. El segundo es la obligatoriedad de presentar una declaración jurada de ingresos para agilizar la definición de una cuota. El tercer punto es la consideración del fraude procesal como delito, con implicaciones penales, en los casos en que los demandados presenten información falsa para evadir la responsabilidad.

También se ganó mucha experiencia en el proceso político de formular anteproyectos y trabajar sobre un mismo tema con varios actores y diferentes agendas. Las relaciones que se pudieron formar fueron valiosas para continuar los esfuerzos.

A través del proceso, se logró ser un referente para el tema de paternidad responsable. Se establecieron lazos con otras organizaciones que abordan el tema a nivel regional, como CEPAL y UNICEF. Así, se establecieron vínculos con las diputadas de la comisión legislativa que trata este y otros temas relacionados.

A partir de la instalación de la nueva legislatura (2003-2006), se ha retomado el cabildeo para que continúe el proceso de formación de ley y el proyecto del Código de la Niñez y de la Adolescencia sea aprobado.

A nivel de la organización misma, la incidencia se ha vuelto un tema transversal en el trabajo de todo el personal, incluyendo a la presidenta quien participa activamente en las actividades de cabildeo y negociación de las propuestas.

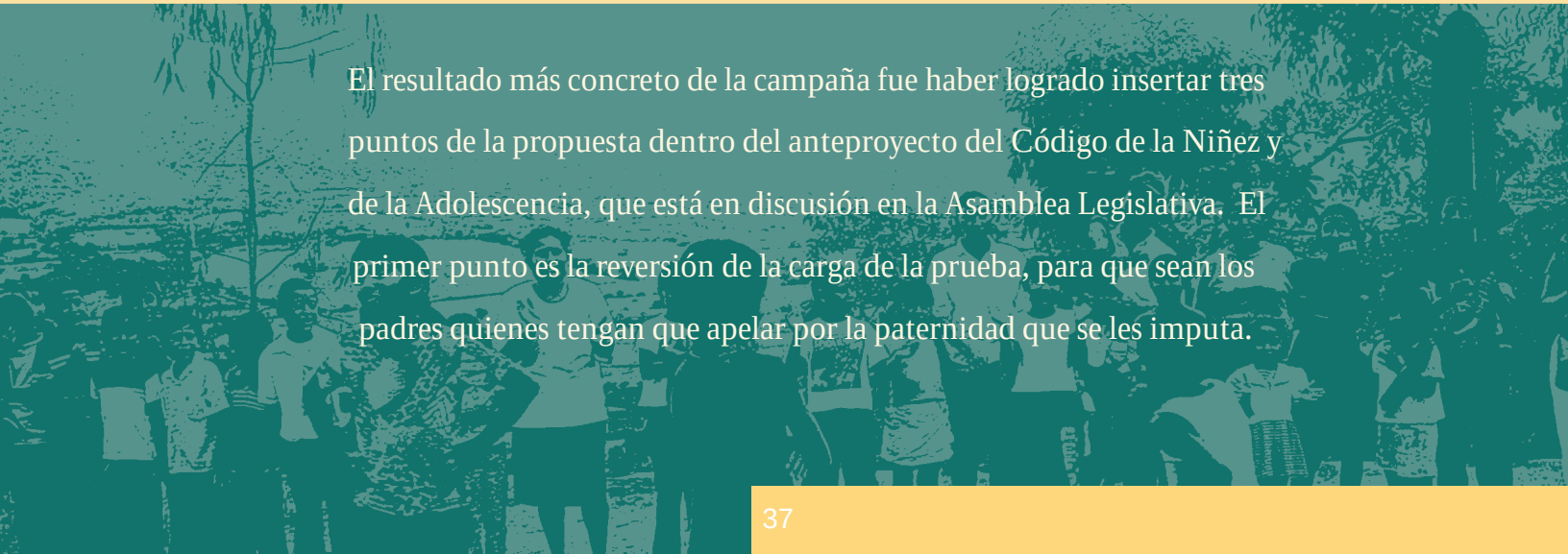
Lecciones aprendidas

El ambiente político es muy dinámico y para lograr cambios es necesario aprovechar las oportunidades sin perder de vista los objetivos principales.

En el trabajo de incidencia con la Asamblea Legislativa, lo más importante es lograr acercamiento, confianza y llevar propuestas concretas que no generen más trabajo, sino más bien que ayuden con la carga que ya existe. Es importante también realizar esfuerzos para proporcionarles la información necesaria ya que los diputados y diputadas no necesariamente conocen del tema a profundidad y eso influye en sus decisiones.

En la misma organización, aprendieron a desarrollar capacidades en otras áreas que no habían abordado antes (cabildeo, negociación, manejo de medios de comunicación, etc.).

Las alianzas con otras organizaciones en general son débiles. Muchas se rigen por protagonismos personales o institucionales, por lo que se debe evaluar bien con quién y cómo se trabaja en alianza.



El resultado más concreto de la campaña fue haber logrado insertar tres puntos de la propuesta dentro del anteproyecto del Código de la Niñez y de la Adolescencia, que está en discusión en la Asamblea Legislativa. El primer punto es la reversión de la carga de la prueba, para que sean los padres quienes tengan que apelar por la paternidad que se les imputa.

Propuesta de Ley de Medicamentos

Acción para la Salud en El Salvador
APSAL

Resumen

APSAL es una red de seis organizaciones que trabajan en temas de salud comunitaria, pública y en la defensa de los derechos de los consumidores. Dada la situación persistente de una falta de regulación gubernamental coherente sobre la producción, importación y comercialización de medicamentos en el país, decidieron promover la aprobación de una propuesta de ley para ese fin.

La necesidad de actualizar y coordinar los esfuerzos para controlar los productos en el mercado es reconocida por actores importantes en la profesión médica, química farmacéutica e instancias de la sociedad civil vinculadas con el tema. Sin embargo, no ha habido impulsos reales para crear una regulación efectiva.

En cuanto al gobierno central, los análisis hechos por APSAL han llevado a la conclusión de que la falta de una política en este rubro es, en sí, una política. Existen muchos intereses alrededor del tema de medicamentos, y eso ha permitido que esta situación se mantenga tal como está.

Es por ello que se vio la necesidad de impulsar una iniciativa ciudadana para llevar el tema a la Asamblea Legislativa. La idea era realizar esta propuesta con un apoyo amplio de otras organizaciones no gubernamentales y gremios de la misma industria química.

El proyecto fue diseñado para una duración de 10 meses, entre diciembre de 2001 y octubre de 2002.

El proyecto se estancó frente a la coyuntura política. Las etapas se prolongaron más de lo previsto y, al toparse con la crisis emergente de salud pública, no fue posible avanzar mucho con un tema tan conflictivo.

A través de una serie de foros y talleres con la participación de varias organizaciones interesadas, se emprendió el trabajo de concertar una propuesta de ley. No obstante, los esfuerzos por ganar un apoyo amplio y efectivo se quedaron cortos. A pesar de que se logró una participación constante de las diferentes instituciones convocadas, esto no se tradujo en el apoyo requerido para impulsar la ley.

La industria química farmacéutica es el primer rubro en el sub-sector económico de la industria después de la maquila, y con la firma de tratados de libre comercio también se puede ver afectada. La propuesta de APSAL contiene también apartados para incentivar y promover a la industria nacional, por lo que se esperaba que esto motivara su apoyo.

Posteriormente, una vez presentada a la Asamblea Legislativa, no hubo suficiente trabajo de cabildeo con los partidos políticos y legisladores claves. En este contexto es importante mencionar que en el mismo período se había desatado una gran crisis en el sector de salud pública, originado por una huelga de médicos y personal del Instituto Salvadoreño del Seguro Social. Esta crisis se fue agudizando y tomó un matiz muy político lo cual pesó demasiado en el ambiente, haciendo poco favorable la discusión de cualquier propuesta alrededor del tema de salud.

La propuesta sigue en la Asamblea Legislativa y se esperan nuevos esfuerzos para retomar e impulsar el tema por su importancia en beneficio social. Sin embargo, los asuntos más inmediatos vinculados con la huelga y la composición futura del sistema de salud pública tienen que resolverse antes de que pueda esperarse un resultado positivo a la propuesta del proyecto.

Contexto político

No hay una política real que beneficie a la población respecto a la regulación de medicamentos. Las regulaciones actuales se reducen a la creación de instancias especiales de control administrativo, como el Consejo Superior de Salud Pública y las Juntas de Vigilancia.

La Junta de Vigilancia de la Profesión Química Farmacéutica se rige por un reglamento de los años 50; y la Ley de Farmacias data desde los años 20.

En los procesos de reformas de salud, la regulación de medicamentos no ha sido planteada como un tema prioritario, y solamente dos instituciones lo han mencionado—El Colegio Médico y el Comité Nacional de Desarrollo bajo el esquema del Plan de Nación. Sin embargo, ninguna tiene una propuesta desarrollada.

Algunos de los problemas ocasionados por la falta de regulación de medicamentos son:

1. El ingreso de nuevos medicamentos con sustancias no controladas por el Estado, y que han sido prohibidas o restringidas en sus países de origen y otras partes del mundo, lo que no garantiza la calidad de los medicamentos existentes en el país.

2. La sobreproducción de medicamentos sin regulación o control por parte de autoridades competentes.

3. No se promueven medicamentos esenciales ni se orienta a la población sobre el uso racional de medicinas. La automedicación es una práctica común entre la población salvadoreña.

4. La ausencia de una política integral permite que el precio de los medicamentos sea muy alto. Esto dificulta el acceso para personas de escasos recursos.

Históricamente, ha existido en el país y en el sector de la industria nacional una política tácita de no regulación. A ello se debe que la instancia encargada del registro de medicamentos, el Consejo Superior de Salud Pública, cuente con más de 23,000 productos registrados de manera desactualizada, muchos de ellos con componentes activos dañinos para la salud o simplemente innecesarios.

Existen instancias relacionadas con el control de medicamentos que desarrollan acciones dispersas y descoordinadas. Por ejemplo, hay dos laboratorios de control de calidad—uno en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y otro en el Consejo Superior de Salud Pública—sin que coordinen acciones entre ellos y sin una normativa común que rija su acción de manera complementaria.

Dados los problemas de regulación existentes, el mercado no ofrece garantía en la calidad de los productos que consumen las personas.

Las etapas de la campaña

Las etapas fundamentales fueron: 1) la formulación de la propuesta y 2) la presentación a la Asamblea Legislativa para su discusión y aprobación.

La primera etapa tiene como insumo base un estudio de regulación de medicamentos, hecho previamente por APSAL durante 1999, y una propuesta de Política Nacional de Medicamentos, elaborada durante 1999-2000 y presentada ante el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Se convocó a una serie de foros, talleres y mesas de discusión entre organizaciones no gubernamentales, representantes de las facultades de medicina de las principales universidades, miembros de gremios y de la industria química farmacéutica e invitaciones a funcionarios gubernamentales.

La estrategia principal de esta etapa era identificar a los sectores involucrados en el tema y lograr formular una propuesta de consenso para que contara con el apoyo de los participantes. Las consultas especializadas fueron los talleres y se hizo una consultoría externa con asesores jurídicos para asegurar que la elaboración del anteproyecto tuviera la congruencia legal necesaria.

La estrategia de sensibilización se concentró en buscar cobertura del tema en los medios de comunicación, y se había proyectado también la realización de una campaña publicitaria. Sin embargo, esta campaña fue suspendida debido a la coyuntura originada con la huelga de los

Para APSAL las reuniones mensuales de sistematización han sido muy útiles para aprender del proceso y enmendar los errores cometidos. Ahora las organizaciones de la red están trabajando más unidas que al principio.

médicos. La polarización en que se había enredado el conflicto no creó el ambiente propicio para dar a conocer la propuesta de Ley de Medicamentos.

En el mismo sentido, el proyecto se estancó frente a la coyuntura política. Las etapas se prolongaron más de lo previsto y, al toparse con la crisis emergente de salud pública, no fue posible avanzar mucho con un tema tan conflictivo. Al correr el tiempo, los partidos políticos empezaron sus compañas electorales y no demostraron mucho interés en trabajar el tema cuando la propuesta por fin fue presentada, debido a que muchos parlamentarios y parlamentarias terminaban en abril su período.

Se reconoce que el cabildeo con instancias importantes y con los mismos diputados pudo haber sido mejor. No se logró el acercamiento necesario con las organizaciones que podrían tener mayor influencia y, en cuanto a la Asamblea Legislativa, el cabildeo fue limitado a unos cuantos diputados.

Resultados y perspectivas

Los resultados logrados fueron muy positivos, en términos de proceso. El hecho de haber trabajado una propuesta junto a otras organizaciones es un paso importante como experiencia de construcción de un anteproyecto de ley de forma concertada y participativa. La propuesta ha sido presentada a la Asamblea Legislativa y ya es un recurso de dominio público. Es importante señalar que ésta es la única iniciativa de ley en este tema.

Se ha diseñado un plan para seguir cabildeando con la nueva legislatura, puesto que se decidió esperar hasta que ésta se instalara en mayo de 2003.

Para APSAL las reuniones mensuales de sistematización han sido muy útiles para aprender del proceso y enmendar los errores cometidos. Han aprendido también sobre aspectos técnicos, como las implicaciones de presentar un anteproyecto de ley. Ahora las organizaciones miembras de la red están trabajando más unidas que al principio, aunque reconocen como una falla interna el que no todas las organizaciones trabajaron en la misma dinámica.

Por otro lado, aunque la estrategia principal era contar con el apoyo gremial de los laboratorios fabricantes, esto no se materializó. En parte, eso fue producto de no haber logrado acuerdos firmes sobre el tema de control de precios y sobre la promoción de los medicamentos esenciales, puntos que no fueron bien vistos por la industria.

A pesar de estas limitantes, lo que realmente estancó el avance del proyecto fue el ambiente político generado con la crisis en el sector de salud pública. Esto hizo que ninguna ley pudiera ser aprobada hasta que se resolviera el conflicto mayor.

Lecciones aprendidas

La Asamblea Legislativa es muy permeable a las condiciones políticas y sociales, y esto lleva un sobrepeso que afecta a las iniciativas ciudadanas.

Las organizaciones sociales son identificadas desde el principio con matices políticos, lo cual dificulta mucho las relaciones con los partidos políticos.

El trabajo de cabildeo pudo haber sido más efectivo, tanto con el gobierno como con los representantes de la industria química. Al mismo tiempo, se hubieran podido aprovechar los talleres para incorporar a las otras organizaciones invitadas, distribuyendo así las responsabilidades y el trabajo entre más actores.

Lamentablemente, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social fue el gran ausente de este proceso, pese a haber sido convocado en reiteradas ocasiones, por lo que debe tomarse en cuenta a futuro el desinterés que para ellos tienen la concertación nacional y las iniciativas desde la sociedad civil.

ESTUDIO DE CASO

Acceso a Tierras Fluctuantes en Chalatenango

Asociación para el Desarrollo de las Comunidades Ribereñas del Embalse Cerrón Grande (ADECRECER-Grande)

Resumen

El proyecto tuvo como fin último la aprobación de un decreto legislativo que, bajo la figura de comodato, otorgue las tierras fluctuantes del embalse para que las familias que viven alrededor del mismo puedan cultivarlas durante períodos de estación seca.

En el área del Embalse Cerrón Grande existen diversas comunidades en las que viven unas 500 familias. Este embalse fue creado a mediados de la década de los setenta para el proyecto hidroeléctrico, desplazando a mucha gente de sus tierras. Dada la situación de escasos recursos económicos de la gente, decidieron organizarse y vieron en estas tierras una alternativa para mejorar su condición.

Se estima que hay 3,000 manzanas de tierra disponibles para uso agropecuario cuando el nivel del embalse es mínimo. Desde hace muchos años ha existido una práctica irregular en el manejo de estas tierras ya que, a pesar de ser estatales, se han administrado en forma discrecional. En la práctica son arrendadas o cedidas a grandes o medianos productores, la mayoría de ellos ajenos al lugar, quienes la utilizan para pastorear ganado o para subarrendarla a los pequeños agricultores de la zona aprovechando su necesidad. Con esta práctica se permite entonces que particulares se lucren con recursos estatales.

Hace tres años las asociaciones comunales se organizaron y comenzaron a buscar instituciones que pudieran apoyarles. Fue así como se acercaron a ADEL Chalatenango donde encontraron respaldo para sus esfuerzos de incidencia política, con el propósito de tener acceso a las tierras fluctuantes.

Inicialmente conformaron el Grupo Gestor de Tierras Fluctuantes, integrado por dos miembros de cada comunidad. Formularon un plan de manejo sostenible en

Haber logrado que los tres diputados de Chalatenango dieran "iniciativa de ley" a la propuesta de decreto fue muy importante. El objetivo de hacerlo de esta forma fue para evitar que la propuesta fuera vinculada con algún partido político.

1999-2000, el cual fue presentado a la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), que es la entidad autónoma encargada de la generación eléctrica y administradora de las tierras fluctuantes. Esto fue un primer esfuerzo, y se trataba de un documento no muy elaborado. Por lo tanto, no se logró el apoyo necesario para convertirlo en propuesta de ley.

A finales del 2001 se retomó el tema mediante este proyecto, el cual duró un año entero. El esfuerzo incluyó estudios jurídicos y la medición de las tierras, entre otros aspectos. Luego de estudiar las posibles alternativas se concibió la figura jurídica de comodato como la más propicia para poder regular el acceso y uso de las tierras, en el contexto de un plan integral que aseguraría trabajos de conservación ambiental para garantizar su sostenibilidad. Este esfuerzo requería también el fortalecimiento del grupo para mejorar sus capacidades, y para ello se incluyeron capacitaciones en áreas técnicas y administrativas que ayudaron a profesionalizar a los participantes.

El anteproyecto de ley fue presentado ante la Asamblea Legislativa, con el respaldo de los tres diputados de Chalatenango. Para esto fue muy importante el manejo diplomático que el grupo tuvo hacia los diputados manteniendo el esfuerzo ajeno a intereses partidarios. Esto permitió que la propuesta tuviera aceptación, tanto por parte de los diputados como de los funcionarios de CEL. Sin embargo, el anteproyecto continúa siendo estudiado por la Comisión de Economía y Agricultura. Después de las elecciones de 2003 y la instalación de la nueva Asamblea Legislativa, se esperaba retomar los esfuerzos de cabildeo para presionar por la aprobación del comodato.

Se considera que hubo grandes logros y mucho aprendizaje, aunque no se ha alcanzado todavía el propósito final. La organización se fortaleció mucho con la experiencia, logrando incluso su formalización y legalización como la Asociación para el Desarrollo de las Comunidades Ribereñas del Embalse Cerrón Grande (ADECRECER-Grande), lo cual les da mayor respaldo en las proyecciones de trabajo que tienen.

Contexto político

Con la decisión del gobierno central de crear el proyecto hidroeléctrico de Cerrón Grande en los años setenta, muchas familias campesinas perdieron su tierra. Luego, la guerra civil de la década siguiente desplazó a mucha gente más. Ahora, los que viven en la zona son una mezcla de gente originaria y otros que vinieron de distintas partes del país. Estas familias tienen en común que subsisten de la agricultura en parcelas arrendadas o de la pesca en el embalse.

El crecimiento demográfico y la escasez de peces en el embalse son factores que juegan en contra de la situación de estas familias campesinas. En estas condiciones las

tierras fluctuantes representan una posibilidad para superar la condición de pobreza en que viven. No obstante, la disposición de tierras estatales en el país es un tema tan polémico y cargado con intereses económicos que es necesario abordarlo con mucha diplomacia e independencia de la esfera político partidista. Es preciso convencer al Estado y a los legisladores de que la solución planteada representa beneficios tanto para la gente que vive en el área como para el Estado mismo, ya que el mal manejo de las tierras está afectando también la capacidad del embalse.

Las etapas de la campaña

La campaña se desarrolló en tres etapas: 1) la organización interna, 2) la formulación de la propuesta y 3) la presentación de la propuesta ante la Asamblea Legislativa.

Para la organización interna se dividió el grupo en cuatro comisiones: cabildeo, medios de comunicación, educación, y movilización. En cada una se hizo un plan de trabajo.

Para la formulación de la propuesta se contrató a un abogado que elaborara el anteproyecto de decreto, y a una empresa de ingeniería para que hiciera la medición de las tierras. Esto último llevó más tiempo del esperado, lo cual generó retraso en todas las actividades.

Ya con la propuesta elaborada se hizo la presentación en la Asamblea Legislativa, con el proceso de cabildeo que se había planteado.

Los logros significativos en cabildeo fueron:

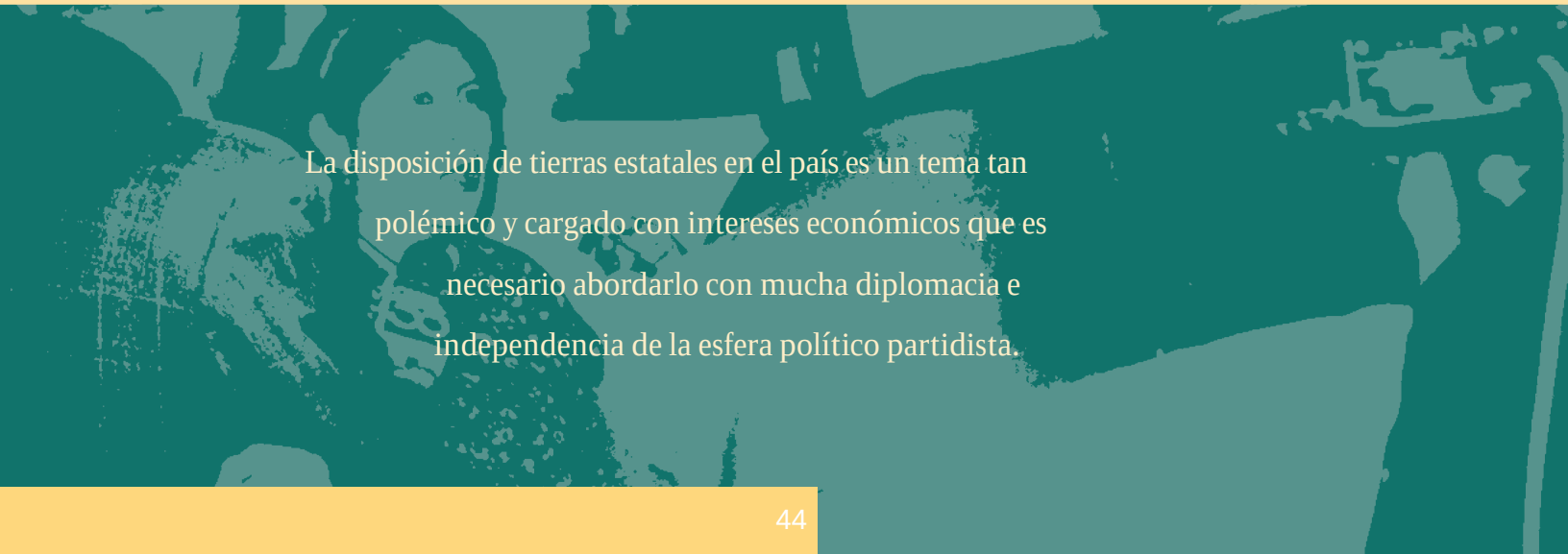
• Haber logrado que los tres diputados de Chalatenango dieran "iniciativa de ley" a la propuesta de decreto. El objetivo de hacerlo de esta forma fue para evitar que la propuesta fuera vinculada con algún partido político. Para lograr este cometido el grupo trabajó mucho y supo esperar pacientemente hasta lograr el apoyo requerido.

• Haber sostenido reuniones con el presidente de la Comisión de Economía y Agricultura y algunos otros diputados de la misma. Lograron una audiencia para explicar la propuesta a los diputados—la presentación fue preparada por el grupo de forma muy profesional y fue un éxito. Esta acción ayudó a que los diputados pusieran más interés en el grupo al ver que conocían bien lo que estaban proponiendo.

• Haber logrado acercamientos con CEL, que en un principio no aceptaba reunirse con el grupo.

• Que la Comisión citara a CEL para que explicara la situación de las tierras fluctuantes. CEL hizo una exposición en que reconoció las diferentes anomalías que existían al respeto y también reconoció el esfuerzo que han realizado los miembros de ADECRECER. Algunos diputados reclamaron a CEL por este mal manejo de las tierras y le exigieron que presentara un informe sobre el destino y uso que se había dado a los fondos del arrendamiento de las tierras.

De igual forma, en los medios de comunicación lograron reportajes en los dos periódicos de mayor circulación, reportajes en el canal 6 y varias notas cubriendo eventos que realizaban. La cobertura levantó el perfil al grupo, al mismo tiempo que el tema cobró relevancia. Esto fue hecho por miembros del grupo con la asesoría de una periodista, quien les daba consejos sobre cómo hacer incidencia en los medios.



La disposición de tierras estatales en el país es un tema tan polémico y cargado con intereses económicos que es necesario abordarlo con mucha diplomacia e independencia de la esfera político partidista.

La estrategia de movilización fue de menor intensidad que las anteriores. No obstante, lograron hacer una pequeña concentración frente a la Asamblea Legislativa el día de la presentación de la pieza. Se hizo otra concentración el día de la primera lectura de la pieza en la sesión plenaria, lo cual motivó a muchos diputados a expresar públicamente su apoyo a la iniciativa.

La campaña se desarrolló bajo los aspectos previstos. Hubo retrasos, sin embargo, sobre todo al principio porque había costado mucho trabajo conseguir la empresa que hiciera el estudio de medición de las tierras. Esto retrasó la redacción de la propuesta de comodato y la presentación de la misma.

Las decisiones claves tomadas en el transcurso del proyecto fueron:

• Haber esperado e insistido hasta lograr el apoyo de los tres diputados de Chalatenango para que apoyaran la introducción de la pieza como una propuesta del departamento. Se hubiera podido introducir con sólo una o dos firmas, pero valió la pena esperar para tener un frente unido regional.

• Haber formalizado el grupo creando ADECRECER, ya que esto permitió tener la personería jurídica y con ello mejorar las posibilidades para que puedan recibir el comodato en caso de aprobarse. Esta decisión se tomó para anticiparse a lo que la misma constitución señala al especificar que las tierras estatales solamente pueden ser otorgadas a instituciones de utilidad pública.

• A pesar de la amplia cobertura de medios, se decidió hacer más énfasis en la necesidad de que se apruebe el comodato en lugar de enfatizar el mal manejo de las tierras. De haberlo hecho se habrían dificultado mucho las relaciones, cerrando incluso las posibilidades de una negociación.

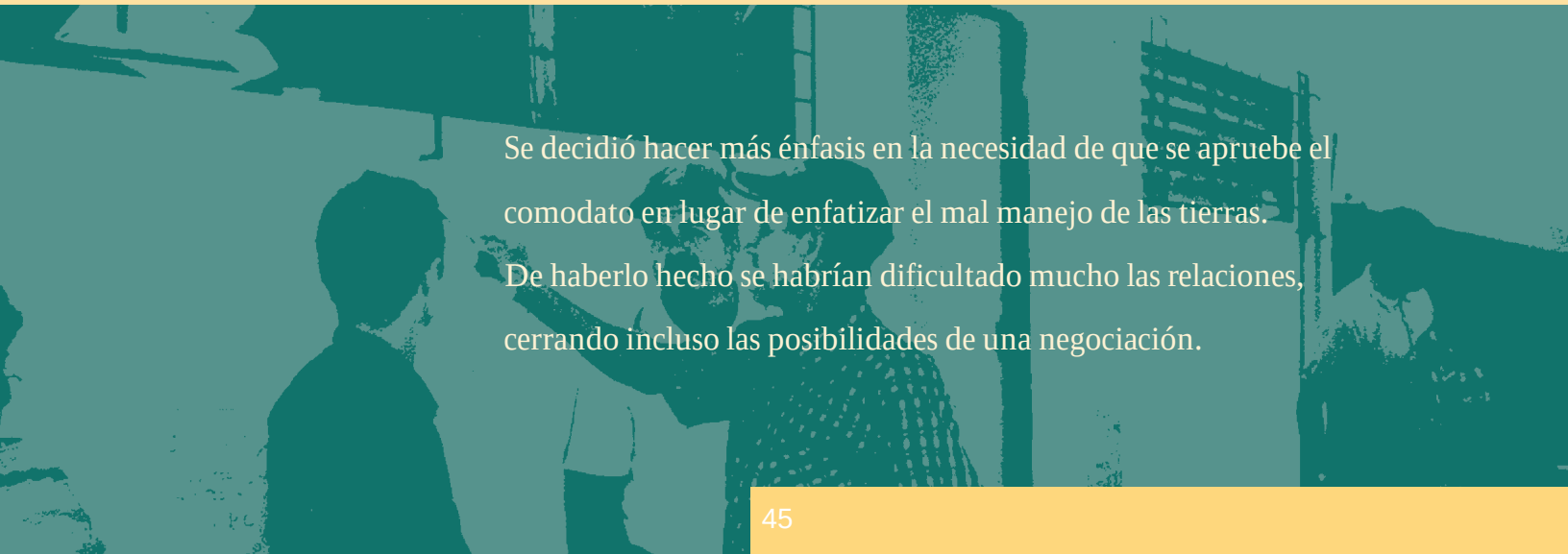
• Desvincular a la presidenta de la asociación cuando fue seleccionada para participar en las elecciones para diputados. Se tomó la decisión de que mientras durara la campaña ella debía ausentarse del cargo para que la asociación no fuera identificada con un partido político. Esto tuvo repercusiones en el cambio de coordinación del proyecto lo cual hizo que el ritmo de trabajo bajara considerablemente, y en algunos casos generó resultados de bajo nivel en las actividades.

Resultados y perspectivas

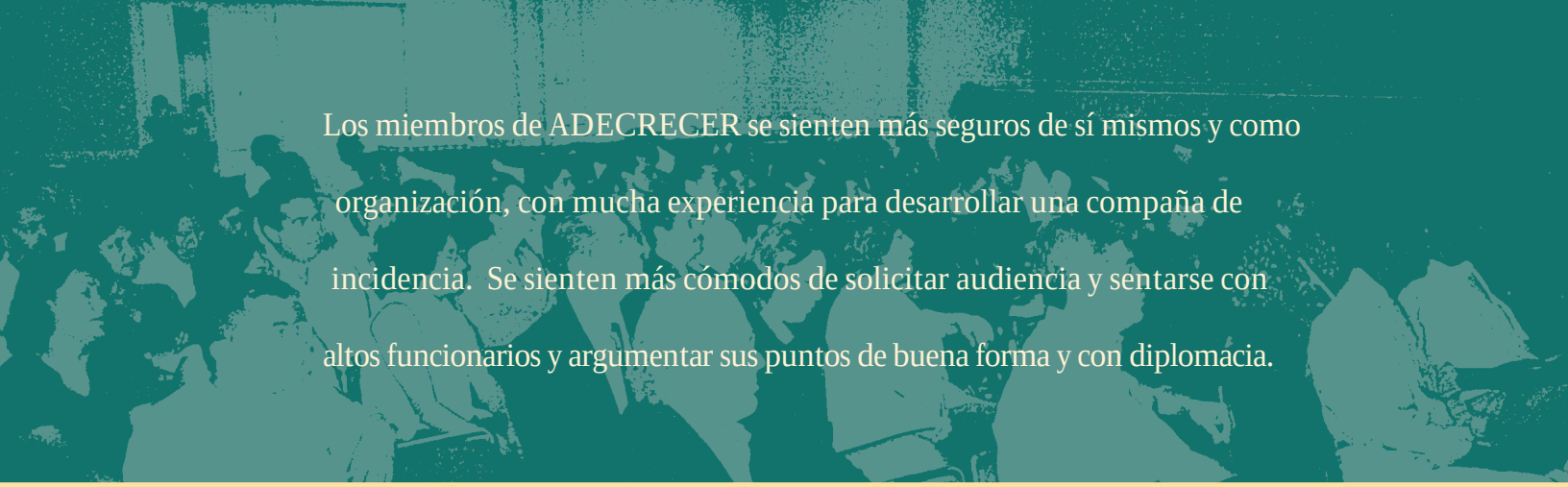
Los resultados positivos fueron significativos, a pesar de no haber logrado todavía la aprobación de la reforma de ley. Se vieron grandes avances en el fortalecimiento interno, con la experiencia acumulada, la capacitación recibida, y la importante creación de la nueva asociación. Esto último fue un resultado colateral, puesto que no estaba previsto en el plan inicial. La organización demostró habilidad de reconocer y adaptarse a realidades que surgieron en el camino.

Los miembros de ADECRECER se sienten muy comprometidos y optimistas de continuar en el cabildeo para lograr la aprobación del decreto. Se decidió esperar la instalación de la nueva Asamblea Legislativa en mayo 2003 para tener mejores perspectivas y evitar la pérdida de tiempo en el período electoral.

La experiencia de tener reuniones mensuales de sistematización ha ayudado mucho para evaluar y aprender de los errores. La asociación ha decidido



Se decidió hacer más énfasis en la necesidad de que se apruebe el comodato en lugar de enfatizar el mal manejo de las tierras. De haberlo hecho se habrían dificultado mucho las relaciones, cerrando incluso las posibilidades de una negociación.



Los miembros de ADECRECER se sienten más seguros de sí mismos y como organización, con mucha experiencia para desarrollar una compaña de incidencia. Se sienten más cómodos de solicitar audiencia y sentarse con altos funcionarios y argumentar sus puntos de buena forma y con diplomacia.

continuar con este proceso. También se sienten más confiados en seguir fortaleciendo su membresía y las acciones con los medios de comunicación.

Hay una mejor organización, no sólo en estructura formal sino también en los procesos de compartir información y en el manejo de sus diferencias. Dado que la asociación aglutina a miembros de diferentes partidos políticos e ideologías, es preciso superar la desconfianza que esta situación pueda generar y resolver las diferencias con miras hacia el bien común.

En general los miembros se sienten más seguros de sí mismos y como organización, con mucha experiencia para desarrollar una campaña de incidencia. Se sienten más cómodos de solicitar audiencia y sentarse con altos funcionarios y argumentar sus puntos de buena forma y con diplomacia. En diferentes ocasiones han manifestado que antes de esta experiencia no se hubieran imaginado todo lo que podían hacer. Al mismo tiempo, aprendieron más sobre procedimientos administrativos y contables.

Lecciones aprendidas

En el ejercicio de cabildeo es importante no perder de vista el objetivo de cada reunión. Los diputados muchas veces encausan las discusiones hacia otros temas y eso hace difícil cabildear con ellos. Es importante prepararse bien para estas reuniones para no perder de vista los objetivos que se buscan.

Buscar acercamientos con diplomacia es más efectivo que la confrontación, especialmente cuando se trata de querer cambiar esquemas de poder político-económico para favorecer a grupos de ciudadanos en desventaja.

Muchas veces por ceder espacios para la participación de todos se permite que personas con otros intereses intervengan. Hubo miembros que solamente asistían a las reuniones mientras se les reconocía el pago de transporte y alimentación, pero al momento de asumir responsabilidades no las cumplían.

Otras organizaciones tratan de aprovechar el tema para sus propios intereses y es importante no olvidar que cualquier acción a tomar debe ser para el beneficio de las comunidades. No obstante, existen también otras organizaciones con reales intenciones de ayudar y deben capitalizarse esos esfuerzos. Es importante valorar el trabajo en equipo.

La Lucha para la Reforma Electoral

Movimiento Independiente pro-Reforma Electoral (MIRE)

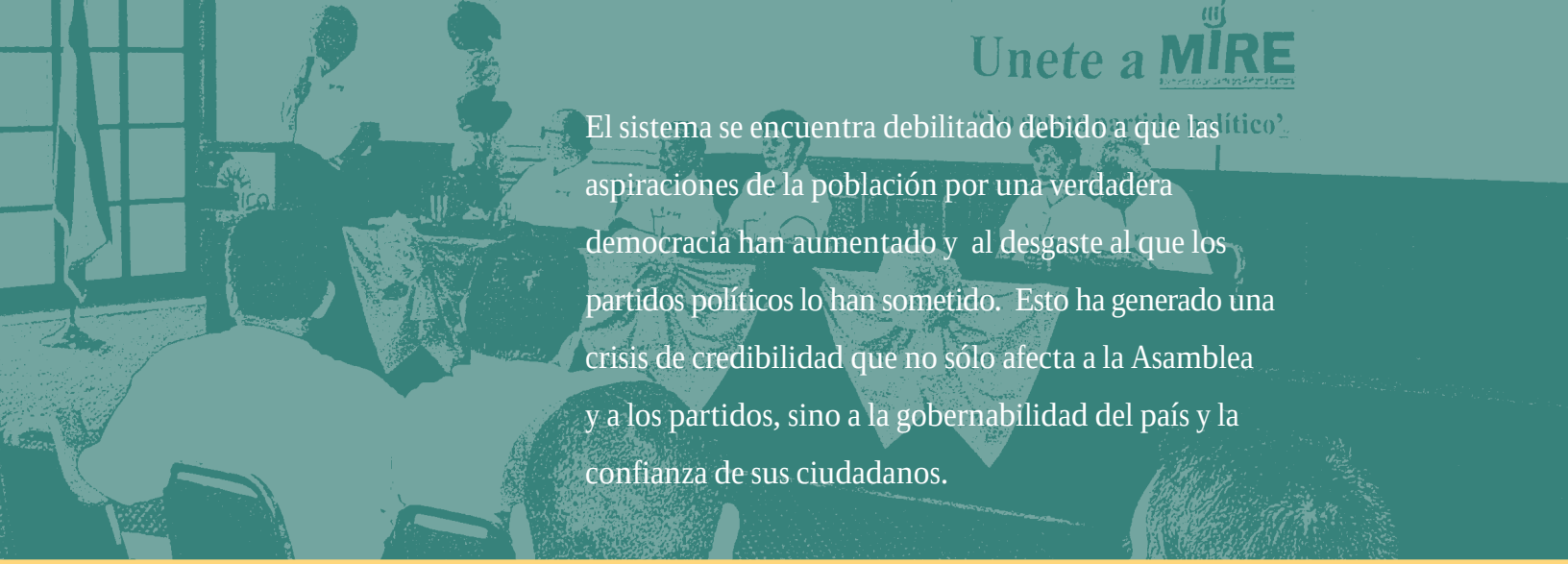
Resumen

El proyecto consistió en formular y promover una propuesta de reforma integral al sistema electoral de El Salvador, que reuniera las condiciones de consistencia técnica y jurídica y que contara con el respaldo de la población en general y de organismos representativos de la sociedad civil.

El objetivo de la reforma que plantearon es lograr una más fiel representación de los intereses ciudadanos en la conducción del Estado, para profundizar la democracia y mejorar la gobernabilidad en El Salvador.

Las reformas específicas propuestas fueron dirigidas a los Códigos Municipal y Electoral y a la Constitución de la República. En los primeros, se buscaba cambiar las circunscripciones, estableciendo treinta y seis circunscripciones departamentales y sub-departamentales, para asegurar una mejor representación local. A la Constitución, se buscaba insertar reformas para crear nuevos distritos legislativos uninominales—con un diputado electo en cada uno, por mayoría relativa—y con la condición expresa que el diputado sea un residente del mismo distrito.

Además, se intentaba unificar los períodos de mandatos para todos los funcionarios electos popularmente—presidente, diputados y concejos municipales—a cuatro años cada uno. También incluía una propuesta para reformar al Tribunal Supremo Electoral para que sus integrantes no fuesen impuestos por los partidos políticos, como actualmente, sino que surjan de ternas de abogados propuestas por las universidades, y para que el tribunal ya no tuviera la función de administrar procesos electorales, cediendo ésta a un nuevo Concejo Nacional Electoral.



El sistema se encuentra debilitado debido a que las aspiraciones de la población por una verdadera democracia han aumentado y al desgaste al que los partidos políticos lo han sometido. Esto ha generado una crisis de credibilidad que no sólo afecta a la Asamblea y a los partidos, sino a la gobernabilidad del país y la confianza de sus ciudadanos.

Todo lo anterior fue diseñado para crear un sistema más representativo en el cual los diputados y otros funcionarios tuvieran que responder a intereses de la población y de la sociedad civil, no así a los intereses propios de los partidos políticos y sus dirigentes.

El Movimiento Independiente pro-Reforma Electoral (MIRE) se define como un movimiento cívico nacional, pluralista, sin filiación partidaria, cuyo objetivo es mejorar y hacer avanzar la democracia en el país. MIRE fue fundado en febrero de 2001, y logró su personería jurídica en julio del mismo año.

El presente proyecto inició el 31 de agosto de 2001, y se extendió hasta enero de 2003.

Uno de los resultados de esta campaña fue la presentación a la Asamblea Legislativa, el 27 de febrero 2002, de los anteproyectos de reformas a las leyes. Éstos contaron con la iniciativa de 10 diputados de las dos fracciones legislativas mayoritarios, ARENA y FMLN. Los principios fundamentales de las propuestas han sido rechazados de forma clara por los poderes existentes e intereses partidarios del sistema político, y por lo mismo no existen muchas esperanzas de que este sistema pueda ser reformado en su totalidad a corto o mediano plazo. Sin embargo, la adhesión de varios partidos políticos a los principios de MIRE durante la campaña electoral para diputados de 2003, junto con las dos decisiones de la Corte Suprema de Justicia declarando inconstitucional los artículos 12 y 13 del Código Electoral (que tienen que ver con la distribución de diputados de acuerdo a la población), implica la necesidad jurídica de una reforma electoral antes de las próximas elecciones para diputados en 2006.

Contexto político

El Salvador cuenta con un sistema electoral derivado de las condiciones políticas imperantes durante la década de los años sesenta, durante el período constituyente de 1983, y durante la negociación de los Acuerdos de Paz en los primeros años de la década de los noventa.

Es preciso enfatizar que este sistema, por su naturaleza democrático y republicano, no cumple con la parte de ser representativo; más bien es diseñado para entregar el control de la vida política a los partidos políticos, sobre todo a los mayoritarios. En pocas ocasiones los funcionarios elegidos para representar a los distintos departamentos del país han residido en ellos. Por lo tanto no conocen los problemas y las necesidades de la población, no están atados por ningún mecanismo político que les obligue a

responder a sus mismos constituyentes nominales, y en la práctica se limitan a seguir órdenes superiores de los dirigentes de sus partidos en cuanto a la legislación, sin abogarse en lo más mínimo por los distritos que dicen representar.

El sistema se encuentra debilitado debido a que las aspiraciones de la población por una verdadera democracia han aumentado y al desgaste al que los partidos políticos lo han sometido. Esto ha generado una crisis de credibilidad que no sólo afecta a la Asamblea Legislativa y a los partidos, sino a la gobernabilidad del país y a la confianza de sus ciudadanos.

La apatía de la población ante los procesos electorales se refleja en los altos índices de abstención. Las encuestas muestran un rechazo de la población a la labor de los partidos y de los funcionarios electos. Según la XXIV encuesta de opinión de la Universidad Tecnológica de El Salvador, publicada en febrero de 2001, el 70% de los encuestados no se siente representado por los diputados del partido por el cual votó, y sólo el 9% cree que los diputados legislan a favor del pueblo.

Otras encuestas y reportajes periodísticos han dejado claro que muy poca gente salvadoreña conoce siquiera los nombres de los diputados que supuestamente le representan. En gran parte, esto se debe a la falta de un mecanismo que le permita a los ciudadanos recurrir a sus diputados para peticionarles por sus intereses colectivos locales.

El sistema electoral vigente prohíbe de forma explícita las candidaturas independientes. Esta situación crea en la ciudadanía un malestar hacia la forma de hacer política y constituye un riesgo para la gobernabilidad del país, ya que la población se vuelve cada vez más susceptible a las manipulaciones populistas.

No obstante, en el contexto de la iniciativa llevada por MIRE, el obstáculo más grande es estructural: cualquier reforma electoral en esta dirección tendría que ser aprobada por la mayoría de los mismos partidos políticos, que se le oponen por su naturaleza y por proteger sus intereses propios. Aún más difíciles serían las reformas constitucionales, que requieren mayoría calificada para aprobarse y luego una ratificación de la próxima Asamblea Legislativa.

Todo lo anterior crea un ambiente desfavorable en los esfuerzos para tratar de cambiar este sistema.

Las etapas de la campaña

Las grandes etapas seguidas fueron:

1. La divulgación pública de la problemática y las propuestas de reformas
2. Los contactos hechos con diputados de los partidos políticos
3. El reclutamiento de gente en las universidades privadas y las campañas para registrar firmas de afiliación o apoyo

Frente a la Corte Suprema de Justicia, MIRE tomó el liderazgo en exigir que se declarara sobre la inconstitucionalidad de los artículos del Código Electoral que tienen que ver con la distribución de los diputados.

4. Cabildeo con diputados para darle iniciativa de ley

5. Intentos de hacer presión con debates públicos y asambleas

El proyecto constantemente cambió estrategias, producto de las coyunturas que enfrentó. En un inicio, se había pensado en un movimiento "élite," que presionara por los cambios con su autoridad moral. Posteriormente, se cambió por la información a la población de la propuesta y el reclutamiento. Esta estrategia se volvió la operante, y se pudo lograr muchas firmas de apoyo.

A pesar de esa estrategia, no se logró capitalizar las afiliaciones para convertirlas en una fuerza de presión numérica. Se hicieron dos reuniones con la membresía que, por la celeridad con que se realizaron, no lograron llenar las expectativas que se tenían.

Otra estrategia seguida desde el comienzo fue la de mantenerse como un movimiento pluralista y sin ningún tipo de vínculo con partidos políticos. Esto aseguró la independencia y credibilidad, aunque había costado mucho esfuerzo para convencer a alguna gente que no había una agenda oculta de convertirse en otro partido más.

Los esfuerzos encaminados a los medios de comunicación fueron acertados, pudiéndose lograr el levantamiento de perfil tanto del movimiento como del tema de reforma electoral.

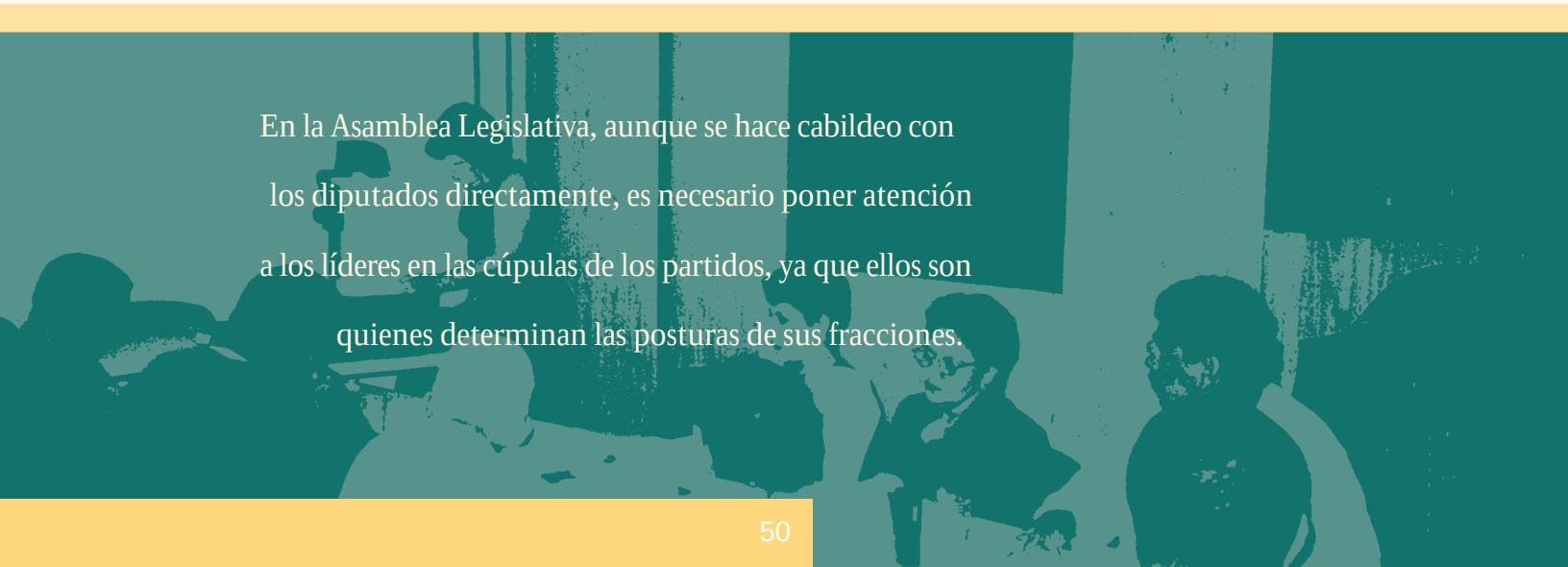
Los contactos con miembros de los partidos sirvieron para ganar la entrada del tema a la palestra política, principalmente por el apoyo inicial del FMLN. Sin embargo, una vez adentro de la Asamblea Legislativa, las iniciativas de ley no contaron con el apoyo suficiente para ser discutidas y aprobadas.

Resultados y perspectivas

A través de una intensa campaña de divulgación en los medios televisivos y radiales, MIRE manifestó sus objetivos y el contenido de las reformas propuestas, a fin de sensibilizar a la población sobre la necesidad de cambios en el sistema electoral. Debido a este esfuerzo, junto con la presencia constante en los medios de comunicación en los últimos años, MIRE logró ser un punto de referencia obligatorio para los periodistas y contribuyó cualitativamente a mantener el tema de reforma electoral en la agenda política del país.

Otro resultado de sus esfuerzos fue su incidencia frente a la Corte Suprema de Justicia. Frecuentemente MIRE tomó el liderazgo en exigir a la Corte que se declarara sobre la inconstitucionalidad de los artículos del Código Electoral que tiene que ver con la distribución de los diputados. Aunque las resoluciones dadas por la CSJ, tanto en 2002 y 2003 sobre el tema, no fueron en respuesta a las peticiones de MIRE, hay indicios de que la presión pública ayudó a que la Corte actuara.

Se hicieron también campañas intensivas para instalar mesas en varios puntos del país y lograron afiliar más de 30,000 personas. No obstante, no se dio la continuidad necesaria para incorporar a esta gente a un nivel mayor



de participación. Más bien fue una muestra de apoyo popular a las inquietudes del movimiento.

A inicios de 2002 MIRE presentó en la Asamblea Legislativa los anteproyectos de reforma a la Constitución de la República y al Código Electoral. Aunque diez diputados le dieron iniciativa de ley a las propuestas, éstas no han caminado mucho más allá, careciendo del apoyo necesario de las cúpulas de los partidos políticos principales. Sin embargo, en la campaña electoral para diputados de 2003, MIRE logró que varios partidos políticos (la mayoría de centro-izquierda) apoyaran sus principios de reforma.

Se han realizado talleres, conferencias y asambleas generales de afiliados para intercambiar opiniones. También se logró generar opinión pública sobre el tema a través de entrevistas y conferencias de prensa.

Se reconoce que para la continuación de esta iniciativa serían necesarios nuevos fondos y esfuerzos organizados, puesto que se busca una reforma integral que llevaría mucho tiempo y cabildeo. Tales reformas también van en contra de los intereses de los grandes partidos políticos, los cuales tienen el poder de bloquearlas por tiempo indefinido. Aun en el caso de que se pudieran conseguir los votos necesarios, esto tendría que ser seguido por la ratificación de la próxima Asamblea Legislativa.

Por el momento, se espera una resolución de la Corte Suprema de Justicia sobre el artículo 13 de la Constitución, el cual estipula la composición del actual sistema de proporcionar los escaños legislativos, incluyendo los de la llamada circunscripción nacional.

Lecciones aprendidas

En la Asamblea Legislativa, aunque se hace cabildeo con los diputados directamente, es necesario poner atención a los líderes en las cúpulas de los partidos, ya que ellos son quienes determinan las posturas de sus fracciones.

Una lección sobre el aprovechamiento de los medios de comunicación fue de que, cuando una campaña puede ser prolongada y difícil, es importante no gastar todos los recursos disponibles en los primeros meses.

Para tener un movimiento masivo, se necesita gente nueva, abierta a opiniones y sugerencias, y que sepan llevar las responsabilidades. Se necesita mucha capacidad de organización para poder movilizar grandes masas de gente que apoyen tal esfuerzo político. Para esto también se necesita dedicarle mucho tiempo al trabajo. En esta fase, si bien es cierto contaban con una muy bien conformada junta directiva, todos tenían compromisos puntuales que no les permitían dedicarse de lleno al proyecto.

Para darle continuidad al trabajo, habrá que definir mejor las estrategias y etapas a seguir, ya que se descubrió que el escenario político es impredecible y que se debe estar bien preparado para saber enfrentarlo. En esta fase MIRE hizo un buen trabajo, ya que su sola presencia desarrolló procesos de incidencia con solvencia. Sin embargo, para obtener resultados más concretos deberán definir con precisión sus estrategias tomando en cuenta muchos imprevistos.

Agua Potable para la Zona Rural

Asociación Nacional para la Defensa, Desarrollo y Distribución del Agua A Nivel Rural (ANDAR)

Resumen

ANDAR está conformada por una red de 147 sistemas rurales de agua potable, que aglutina a 40,304 familias ubicadas en los 14 departamentos del país. Iniciaron su trabajo como organización en 1998 y, antes de iniciar el esfuerzo que a continuación se describe, ya habían logrado varios decretos en la Asamblea Legislativa en los que se otorgaban subsidios eléctricos a los sistemas rurales de agua potable.

ANDAR apostó por un proyecto ambicioso de formular un anteproyecto de ley para resolver el problema de abastecimiento de agua en las áreas rurales del país, el cual fue presentado a la Asamblea Legislativa para su aprobación. El proyecto duró 19 meses, desde mayo 2001 hasta diciembre 2002, e incluyó un proceso de sensibilización entre los mismos miembros de los sistemas—directivos y población—y esfuerzos de cabildeo en la Asamblea Legislativa, campañas de comunicación masiva y manifestaciones públicas de forma pacífica.

El anteproyecto define una figura legal para los sistemas rurales de agua potable como propietarios de toda la red hidráulica y otorga concesiones de las fuentes por 99 años a los sistemas. Con las garantías legales de autonomía, propiedad y sostenibilidad económica, los mismos sistemas se harían responsables por el mantenimiento de los sistemas de distribución y por la conservación, protección y el mantenimiento del agua. Se define la formación de un Instituto Nacional de Fomento y Desarrollo Rural de los Sistemas de Agua Potable y Saneamiento, que tendrá la responsabilidad de ampliar la cobertura de agua potable a todas las comunidades rurales en los próximos veinte años, proveer el saneamiento básico en la zona rural para tratar las aguas sucias y promover programas de recreación de las fuentes de agua en las comunidades rurales.

La estrategia de cabildeo funcionó en la medida en que se demostró que ANDAR es una fuerza de gente de base con cierta habilidad e influencia política potencial—por su voluntad, su número de miembros y su persistencia.

Otra parte fundamental del anteproyecto de ley compromete al gobierno nacional a asumir el rol de facilitador de capital semilla y capital de grandes inversiones, y como dirimidor de los conflictos sobre el uso del recurso. El gobierno también tendría que mantener un subsidio energético enfocado a los usuarios más pobres de los sistemas e invertir en las obras de infraestructura hidráulica.

Aunque se ha determinado que el proceso global fue exitoso en varios términos—fortaleciendo a la asociación, y sus conocimientos del sistema político operante en el país—aún no se logra la aprobación de la ley. Se esperan nuevos esfuerzos para seguir empujando el tema, con la Asamblea Legislativa de 2003-2006.

Contexto político

La mayoría de los sistemas que se aglutinan en ANDAR tuvieron su inicio como parte del PLANSABAR, un programa del Ministerio de Salud que construía sistemas de agua potable en las zonas rurales.

En 1995 finalizó dicho plan y el gobierno central se retiró de su responsabilidad de apoyar los sistemas rurales de agua potable, obligando a las directivas a asumir el 100% de los costos del sistema. En ese momento las directivas no tenían una capacitación adecuada, ningún criterio de sostenibilidad, ni había una entrega gradual de los sistemas. Tampoco contaron con una ley que clarificara la nueva administración, distribución autónoma, protección, conservación y recreación del agua en las áreas rurales. De igual manera no tuvieron recursos económicos suficientes para cubrir sus costos, ni maneras de conseguir financiamiento, teniendo vencidos —o por vencer su vida útil— los equipos y las redes de los sistemas. Aquell0s que sobrevivieron lo hicieron a base de sus propios esfuerzos de organización y gestión, mientras que muchos otros sistemas dejaron de existir.

En 1997 la privatización de las distribuidoras de electricidad en el país produjo incrementos de hasta 900% al costo de la energía que consumían los sistemas para proveer el agua por medio de bombas y cañerías. Fue así como 90% de los sistemas rurales quebraron económicamente. El resultado es que muchas más personas carecen de agua potable y tienen que viajar en busca del recurso, aunque sea a fuentes lejanas y hasta contaminadas en muchos casos.

Ante esa situación surgió ANDAR, aglutinando miembros entre las juntas directivas de sistemas de varios departamentos, para trabajar en un frente común hacia las instancias gubernamentales. Durante el lapso de 1998-2002, ANDAR logró con sus esfuerzos la aprobación en la Asamblea Legislativa de varios decretos de subsidio para aliviar un poco la situación de los sistemas rurales. Sin embargo, seguían sin resolver su estatus legal y el

financiamiento para los gastos de reacondicionar sus sistemas. Además, la mayor parte de población del área rural sigue sin acceso al agua potable.

Un préstamo de $43 millones concedido al gobierno por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) contenía como una condición la elaboración y aprobación de una reforma integral del recurso hídrico. Sin embargo, los anteproyectos de ley producidos para lograr dicha reforma no incluían una resolución para las áreas rurales del país.

Las reformas no han prosperado hasta la fecha, principalmente porque después de los terremotos de 2001 el BID quitó las condiciones del préstamo y el gobierno destinó los fondos para la reparación de los sistemas de la distribuidora de agua a nivel nacional.

En el mes de mayo de 2001, y en este contexto de ausencia de políticas estatales, ANDAR empieza sus esfuerzos para lograr una ley integral que resuelva la falta de abastecimiento de agua en la zona rural.

Las etapas de la campaña

Las etapas fundamentales fueron:

1. Determinar el espíritu de la ley deseada
2. Elaborar el borrador de la ley
3. Celebrar nueve talleres para estudiarla y perfeccionarla
4. Realizar 52 talleres para darla a conocer a los directivos miembros y pobladores
5. Presentarla como propuesta formal de ley ante la Asamblea Legislativa
6. Cabildear con diputados y funcionarios del gobierno central
7. Celebrar manifestaciones pacíficas como medidas de presión

Se considera que todas las etapas y las estrategias utilizadas fueron positivas para el desarrollo del proyecto. Se fortaleció mucho la organización y la solidaridad, y lograron la elaboración y presentación de un anteproyecto de ley hecho por los ciudadanos mismos (y en este caso los más afectados por la problemática), siendo esto un hecho sin precedentes en el país. Se consiguió un apoyo grande de pobladores pobres que se sacrificaron para acompañar el proceso, llegando incluso a participar en las movilizaciones hasta la capital—sin recibir pago por ello.

La estrategia de cabildeo con funcionarios, y el proceso paralelo de dar a conocer el proyecto en los medios de comunicación, funcionó en la medida en que se demostró que ANDAR es una fuerza de gente de base con cierta habilidad e influencia política potencial—por su voluntad, su número de miembros, y su persistencia. Esto también fue demostrado con las movilizaciones que hicieron reaccionar a algunos diputados, que en otro caso hubieran podido ignorar a la gente y a la iniciativa. En las tres movilizaciones a la Asamblea Legislativa participaron en total más de 10,000 miembros de ANDAR. Se espera que esto haya sentado una base para poder seguir trabajando con mayores expectativas, en el futuro.

Al mismo tiempo, algunos diputados se ofendieron por la demostración de fuerza numérica, pero la estrategia—y la reflexión posterior a la experiencia permitió confirmarla—se basa en la realidad política del país donde no se puede lograr mucho sin mostrar que el grupo tiene apoyo popular. Vale enfatizar que esta demostración fue pacífica y no amenazante, y no fue ligada con ninguno de los partidos u otros movimientos políticos. Sólo fue una manifestación democrática, con un mensaje implícito que la organización representa tantos votos como seres humanos.

En los medios de comunicación, ANDAR se propuso el reto de aumentar la cobertura sobre su tema y el reconocimiento de su nombre y trabajo. Nunca antes habían logrado un artículo en los periódicos de mayor circulación. A pesar de esta desventaja, al final del proyecto habían logrado doce artículos en los periódicos de mayor circulación, cuatro entrevistas en los programas de entrevistas de televisión, y cuarenta y tres reportajes en radio y televisión sobre sus eventos. Igual que las manifestaciones, esto fue un factor importante para lograr más atención de parte de los diputados para su anteproyecto.

Se ha considerado que las etapas se realizaron de la manera correcta, aunque no se pudo lograr el fin último

del proyecto. Al reflexionar sobre ello, fue evidente que no era el momento propicio para lograr el apoyo que la aprobación de la ley requería. La situación actual ha sido producto de otros factores fuera del control de ANDAR.

Una estrategia fundamental del proyecto fue la decisión de no ligarse con ningún partido. Esto tuvo el beneficio de no ser tildado como—ni despreciado por—una afiliación partidaria, y más importante fue mantener la independencia de la organización y del proyecto. El agua no debe tener un color político y los miembros de la organización fueron muy claros en mantener sus afinidades políticas personales alejadas del proyecto.

Al mismo tiempo, esto pudo haber significado una cierta desventaja por no haber gozado de un claro apoyo de ninguno de los líderes de los partidos fuertes en la Asamblea Legislativa. Aun así, se considera una buena estrategia porque el esfuerzo puede seguir con la integridad que le brinda la independencia política. Identificarse con un partido hubiera representado grandes riesgos, principalmente por los compromisos políticos que se habían adquirido con tal partido.

Resultados y perspectivas

El resultado más concreto es el proyecto de ley: elaborado y presentado con el apoyo de toda la organización. Actualmente está siendo estudiado en la Comisión de Obras Públicas de la Asamblea Legislativa.

El proceso concertado para la formulación de la ley, y el apoyo logrado de la membresía, fortaleció a la organización, y les dio a sus miembros nuevas esperanzas para seguir trabajando en el tema.

Al comenzar el proyecto, ANDAR y su gente tenían una experiencia limitada en hacer proyectos con estas características; nunca habían intentado un esfuerzo de esta envergadura. Muchos no tenían conocimiento de cómo funcionan los procesos políticos en la Asamblea Legislativa y al interior de los partidos políticos. Ahora tienen más experiencia y saben mejor cómo se mueve, o no, la política en el país.

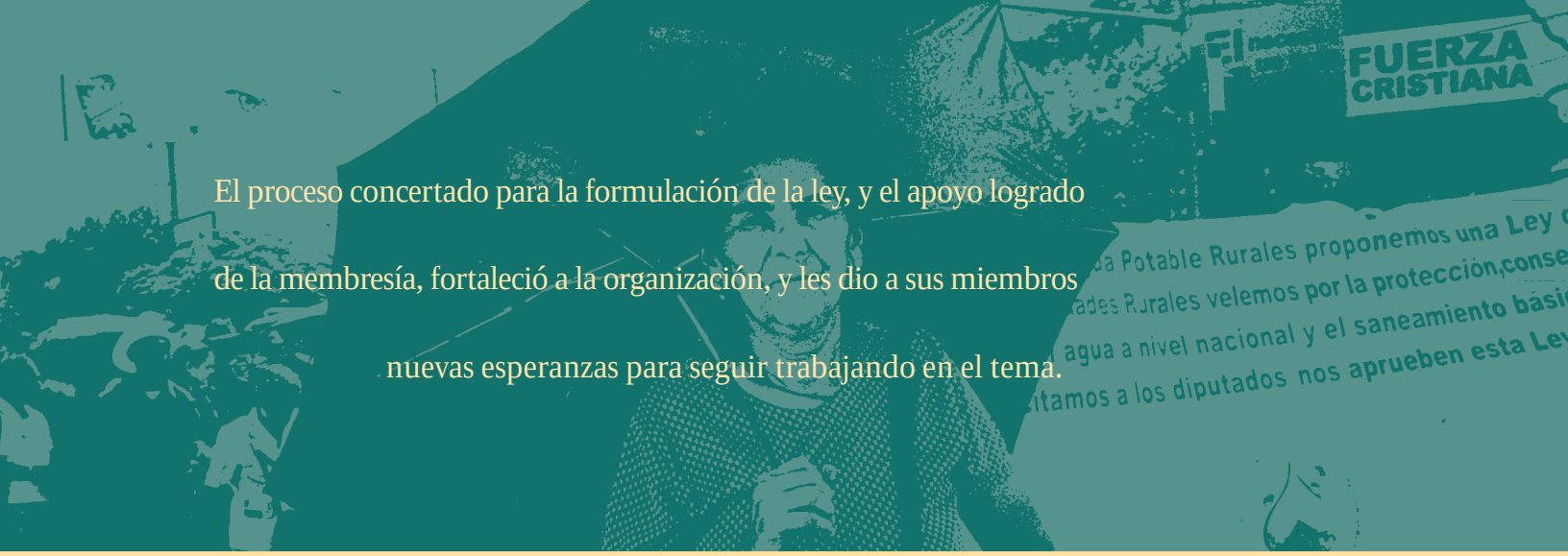
La experiencia también les ha dado la oportunidad de fortalecer sus capacidades administrativas y de organización democrática, con la participación activa de las mujeres.

En el transcurso del proyecto, ANDAR logró posicionarse como una organización para ser tomada en cuenta cuando se trata el tema de reformas a las leyes de los recursos de agua, gracias a la cobertura lograda por su organización en los medios de comunicación.

Aparte de ganarse este reconocimiento, también lograron la aprobación de su personería jurídica como asociación —algo que les había sido negado anteriormente y fue facilitado con su incidencia, tanto por su perfil como por el cabildeo entre funcionarios.

El proceso de cabildeo también sirvió para establecer contactos directos con algunos diputados que serían importantes para dar seguimiento al tema.

ANDAR logró posicionarse como una organización para ser tomada en cuenta cuando se trata el tema de reformas a las leyes de los recursos de agua, gracias a la cobertura lograda por su organización en los medios de comunicación.



El proceso concertado para la formulación de la ley, y el apoyo logrado de la membresía, fortaleció a la organización, y les dio a sus miembros nuevas esperanzas para seguir trabajando en el tema.

Lecciones aprendidas

Se aprendió más sobre cómo funciona el sistema político, desde su interior. Los partidos políticos forman el poder y ellos operan a base de intereses de poder. Las comisiones responden a intereses del gobierno, o a los arreglos que hagan los jefes de los partidos entre ellos mismos. Los diputados no se comprometen directamente con la gente porque están más atados a sus jefaturas.

El cabildeo y/o las medidas de presión deberían ser más enfocadas a los que tienen el poder real dentro de los partidos. Cabildear con diputados que sólo reciben órdenes desde arriba es muy limitado.

Los partidos políticos no están interesados en solucionar el problema del agua a favor de la gente del campo. Ellos responden a sus partidarios en busca de asegurar sus cuotas de poder.

El problema de las áreas rurales es muy agudo, y existe una fuerte resistencia por hacer algo para proteger los derechos de los campesinos. Mientras los esfuerzos del gobierno están dedicados a traer el agua desde el campo a las ciudades, las ciudades no producen agua; sin embargo, obtienen un subsidio del recurso con el abastecimiento que se les provee desde el campo.

Queda claro que en El Salvador cualquier iniciativa ciudadana debe tener una cuota de fuerza—no necesariamente de choque, sino una fuerza demostrativa, para hacerse escuchar.

Reflexiones Finales

Los procesos de incidencia política apoyados en estos últimos años por CREA/USAID han dejado lecciones aprendidas múltiples y variadas. Aquí intentaremos sintetizar reflexiones sobre el conjunto de experiencias de las OSC, que son derivadas del trabajo del equipo de CREA, pero que también reflejan—en gran medida—las lecciones aprendidas de las OSC contrapartes.

Como se puede notar en los estudios de casos, hubo mucho aprendizaje por parte de las organizaciones de la sociedad civil involucradas, y no todo se puede resumir de una forma definitiva o consistente. Y aunque no siempre lograron sus metas en cuanto a un cambio o un impacto sobre las políticas públicas, las experiencias indican muchos éxitos de otra índole—no es de subestimar que varias de las organizaciones sobresalieron al posicionar su grupo con sus campañas. De empezar su esfuerzo desde afuera del proceso político, ahora varias están insertadas en espacios importantes para la toma de decisiones, o son claras referentes para los actores políticos, tomadas en cuenta frecuentemente cuando hay discusiones sobre su tema.

Al final es importante destacar que aquí se trata de procesos de incidencia que no se pueden reducir a la temporalidad de una mera campaña financiada por la cooperación internacional. Mucho del impacto de estos esfuerzos no se verá inmediatamente. Puede ser que los esfuerzos inconclusos siembren la base para otros logros a futuro, o que las personas que han estado involucradas sigan empeñándose hacia metas de igual importancia—pero ahora trabajando con más capacidad, confianza y experiencia.

A continuación se presentan las ideas principales que estos casos nos sugieren sobre: el cabildeo, el uso de los medios de comunicación, la importancia del análisis político, los mecanismos de participación ciudadana, el impacto del contexto político-electoral, los ámbitos de incidencia, el trabajo a nivel municipal, los procesos de sistematización, y las capacidades mejoradas de las organizaciones.

Sobre las estrategias de cabildeo

En general, las reuniones de cabildeo lograron mucho reconocimiento para las contrapartes que las utilizaron como una táctica frecuente. El contacto frecuente con los diputados ayudó a convencerlos de que las organizaciones estaban trabajando en serio y que eran interlocutores razonables. Esto fue especialmente importante para ANDAR y ADECRECER, dado que representan a un grupo de personas que es tradicionalmente olvidado y marginado en la sociedad, pero también se aplica a todas las organizaciones. Algunos puntos a tomar en cuenta incluyen:

• El cabildeo puede tener un mayor grado de éxito cuando la organización llega preparada con propuestas concretas e información clara que no generan más trabajo para los diputados. Muchas veces hay que sustentar la factibilidad de las propuestas de incidencia con estudios bien fundamentados.

• Cuando una propuesta afecta a una región, es importante lograr el patrocinio de los diputados de todas las fracciones políticas. Así fue el caso de ADECRECER,

donde se buscó que los tres diputados de Chalatenango (de ARENA, FMLN y PCN) introdujeran la pieza de correspondencia conjuntamente.

• El cabildeo no tiene que ser un paso para después de presentar la propuesta—se puede adelantar en crear relaciones desde que está siendo formulada.

• En la práctica, hay que aprender a sacrificar algunas propuestas para asegurar la aprobación de otras.

• A veces uno tiene que insertarse en el proceso de discusión con los diputados y asesorarlos desde el momento inicial de sus esfuerzos, como hizo OEF. Si se espera hasta que los diputados tengan totalmente desarrollado un anteproyecto, se pueden perder oportunidades políticas para incidir.

• Hay que reconocer las limitaciones reales del cabildeo, especialmente cuando se trata de influir a los diputados que no tienen mucho poder dentro de su partido. Sin embargo, uno puede ganar experiencia tratando con ellos y lograr, gradualmente, entrada con los diputados que toman las decisiones dentro del partido.

Sobre el uso de los medios de comunicación

El uso de los medios de comunicación entre todas las contrapartes, al grado que lo utilizaron, fue un factor importante. Dejar de ser desconocido (o casi desconocido) por los medios—como fue el caso de ANDAR, ADECRECER, MIRE y OEF—contribuyó definitivamente a mejorar la percepción de los diputados sobre los grupos haciendo incidencia. Adicionalmente:

• Hay que activarse para ganar espacios con los medios de comunicación. Mientras que esto no necesariamente reflejará un avance concreto en el proyecto, influye sobre la opinión pública y, en consecuencia, sobre los diputados.

• La radio es la mejor forma de comunicarse con la población, pero claramente la televisión es como se comunica con los diputados.

• Hay que tener cuidado de no saturar demasiado los medios en determinado momento con spots pagados. No es sostenible financieramente y, cuando no hay nada nuevo que decir, se corre el riesgo de que la gente se canse de escuchar el mensaje o de que los medios pierdan interés en cubrir el tema.

• Hay que tener una buena estrategia para el uso de los medios aun cuando se tiene un acceso aparentemente ilimitado.

Sobre la importancia del análisis político

El análisis político—a través de un mapa de poder y durante las reuniones mensuales de sistematización—siempre ha sido clave, pero estas experiencias han generado aun más reflexiones sobre ello, incluyendo las siguientes:

• La incidencia requiere mucha capacidad para desarrollar y modificar propuestas, igual que una capacidad de análisis crítico. Las OSC deben convertirse prácticamente en asesores de las comisiones en la Asamblea Legislativa si quieren que avancen los proyectos de ley.

• Hay que tener la capacidad de reconocer, analizar y responder a una nueva situación con mucha rapidez. Las situaciones cambian a menudo. En el mismo sentido hay que estar actualizando constantemente su análisis de los actores, porque éstos cambian—uno que tenía poder en un momento luego tiene menos, mientras nuevos actores pueden aparecer en el escenario político.

• Los eventos externos pueden cambiar todos los planes e incluso bloquear los esfuerzos totalmente. Hay que tener disponibilidad de cambiar los planes o incluso de dejar la propuesta para otro momento más propicio.

• Hay que tener cuidado con los apoyos verbales que no tienen mucho sustento en la práctica, por parte de los actores políticos. No importa la tendencia del grupo en cuestión—es clave mantener la objetividad frente a los partidos políticos de distintas ideologías.

• Las OSC tienen que proponer el cambio en un momento oportuno en que hay apertura para recibirlo y tratarlo, por parte de las autoridades.

• La proactividad de la organización dentro de su campaña determina mucho las posibilidades de su éxito. Se debe estar siempre al pendiente y con disponibilidad de hacer cambios en la campaña, si fuera necesario.

Sobre el impacto del contexto político-electoral

La mayoría de estos proyectos llegan a su culminación justo durante el período pre-electoral para alcaldes y diputados. Algunas OSC opinan que el tiempo pre-electoral es un buen momento para la incidencia, porque los diputados son más sensibles a la presión de ganar votos. Estas OSC creen que los partidos no se mueven si no se sienten amenazados electoralmente o si no perciben la posibilidad de ganar algo. Otras OSC opinan que este tiempo no es un buen momento, porque hay una tendencia de la Asamblea Legislativa de no hacer mucho, pero sí de hacer promesas que luego los partidos políticos no cumplen.

En los municipios, el tiempo pre-electoral no es el mejor momento de trabajar porque los concejos no quieren tomar compromisos para la implementación de nuevas ordenanzas, y están ocupados en actividades electorales y en la construcción de obras públicas que podrían impactar los resultados de las elecciones.

Sobre los mecanismos de participación ciudadana

El elemento común que se destaca en todas las campañas de incidencia ha sido el involucramiento de la población en el desarrollo de las mismas—ya sea en la realización de foros (ADECRECER-Grande, MIRE, OEF y ASDI, FUNDAUNGO, y SalvaNATURA en la creación de sus ordenanzas), talleres de consulta (APSAL), marchas y asambleas (ANDAR), o asambleas con sus miembros (MIRE). Todas las organizaciones procuraron informar, consultar y discutir sus campañas con las personas involucradas y/o afectadas.

• El punto de partida para la participación ciudadana es la transparencia, desde la organización hacia sus miembros o afiliados. La transparencia puede ayudar a mantener cohesión y a que la organización crezca. Además, pequeños problemas pueden ser resueltos por los principios de la transparencia y problemas mayores, evitados.

• Hay que utilizar bien la fuerza de sus socios no sólo en las marchas sino en las visitas de cabildeo (llegando con varias personas) y con campañas de cartas a la comisión. Fue claro en el caso de ANDAR, por ejemplo, que la única razón por la que los diputados les daban espacio fue porque respetaron el número de votantes que representaba. Dado que la mayoría de organizaciones hoy día no tienen la capacidad de mostrar mucha fuerza de población, esa táctica se vuelve más efectiva para conseguir la atención de los

Las reuniones de cabildeo lograron mucho reconocimiento para las contrapartes que las utilizaron como una táctica frecuente. El contacto frecuente con los diputados ayudó a convencerlos de que las organizaciones estaban trabajando en serio y que eran interlocutores razonables.

diputados, especialmente cuando es acompañada por una propuesta bien pensada y muestras de capacidades más técnicas.

• Las estrategias de consulta extendida, que utilizaron FUNDE y APSAL en sus campañas, también son útiles, pero alargan mucho el proceso de incidencia y pueden no ser lo adecuado en proyectos cortos a nivel nacional. Hay que enfocar muy bien las consultas para no perder tiempo, y evaluar si sería mejor empezar con una propuesta ya hecha en vez de construirla participativamente.

Sobre los ámbitos de incidencia

La estrategia ocupada por las organizaciones que trabajaron con propuestas a nivel municipal—de construir cierto consenso sobre la propuesta entre los ciudadanos de los municipios y el concejo mismo antes de formularla—fue muy exitosa. El Ejecutivo es más difícil de penetrar por parte de la sociedad civil, por falta de mecanismos formales de participación, a no ser que un funcionario en lo individual lo cree durante su gestión (como fue en el caso de la CEFGR). Por eso, la voluntad política es clave para poder incidir en los procesos administrativos.

Siempre existe una tensión entre el empuje a propuestas ideales versus propuestas más pragmáticas y políticamente factibles de lograr e implementar.

Una táctica interesante de parte de MIRE fue el trabajo frente a la Corte Suprema de Justicia y la presión hacia la Asamblea Legislativa para que resolvieran el problema de la inconstitucionalidad. El resultado de esto no fue de todo favorable por el rechazo y maniobra de los diputados, pero es útil recordar que la formulación de las políticas públicas requiere trabajo más allá de la Asamblea Legislativa.

Sobre el trabajo a nivel municipal

Si bien es cierto que el ámbito municipal es más abierto a la incidencia que el nacional, hay que recordar que las cuatro organizaciones apoyadas por CREA venían desde afuera—así que su aceptación en la zona es un logro real y el resultado de su buen trabajo de consulta y participación. Algunos puntos más sobre el trabajo a este nivel incluyen:

• Las municipalidades son buenos lugares para hacer incidencia si la organización puede hacer un buen trabajo participativo.

• Las campañas tienen más éxito aquí porque es un ámbito más pequeño, la presión se siente más directamente, y los intereses son más homogéneos. Con estos elementos resulta factible trabajar con los distintos partidos políticos.

• La disponibilidad del alcalde puede ser un factor determinante en el éxito de una campaña, dado que los municipios todavía operan con un concepto muy orientado a la opinión del alcalde. Habría que trabajar con el concejo municipal para desarrollar su papel y asegurar un real apoyo a largo plazo.

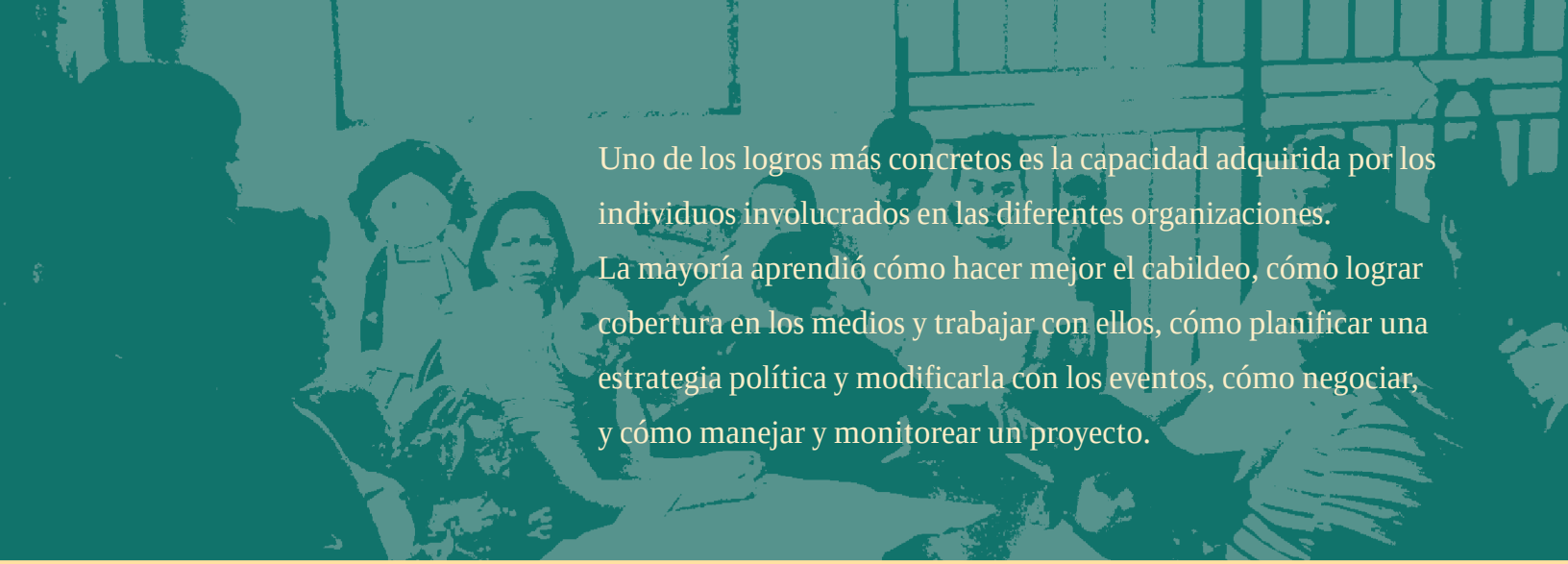
• Los políticos locales responden a la presión social—hay que fomentar grupos representativos de ciudadanos dispuestos a impulsar una política y su implementación.

• Los gobiernos municipales están débiles y esto hace difícil lograr cambios o proponer nuevas actividades. Ellos siempre tienen dudas sobre la capacidad de implementar una nueva política, porque si no la implementan los votantes los pueden castigar. El real reto está en la implementación de las ordenanzas y allí hay que seguir apoyando a los gobiernos municipales.

• El ámbito local incrementa el riesgo de generar conflictos porque todos se conocen y las diferencias se toman muy personalmente. Esto hace que la concertación sea más difícil y los actores estén más reticentes de entrar en temas que pueden llegar al conflicto.

Sobre los procesos de sistematización

Dado el proceso intensivo de acompañar las campañas de las OSC a través de las reuniones mensuales de sistematización, vale la pena mencionar algunas reflexiones al respecto.



Uno de los logros más concretos es la capacidad adquirida por los individuos involucrados en las diferentes organizaciones. La mayoría aprendió cómo hacer mejor el cabildeo, cómo lograr cobertura en los medios y trabajar con ellos, cómo planificar una estrategia política y modificarla con los eventos, cómo negociar, y cómo manejar y monitorear un proyecto.

• Las reuniones mensuales sirven para reflexionar sobre lo acontecido de manera formal y regular, y ayudan a apreciar logros parciales. De esta forma se puede reanimar a los miembros de la organización para seguir adelante.

• Puede ser útil para las organizaciones tener una perspectiva desde afuera (en este caso, con la participación de un miembro de CREA) para obtener otros puntos de vista.

• Lo que en general ayudó a todos es la reflexión oportuna de lo que se estaba haciendo, cuando aún era oportuno tomar otras decisiones, y no hacerlo cuando ya nada se pudiera cambiar. Esto es algo que han reconocido todos en las reuniones finales.

• También reconocieron, de forma unánime, lo importante que ha sido el acompañamiento de CREA en este proceso y la flexibilidad para hacer cambios al proyecto, que permitieran alcanzar lo objetivos.

• Las reuniones de sistematización generaron un espacio útil de discusión de estrategias y eventos que afectaban la propuesta.

• Las reuniones daban a CREA la oportunidad de evaluar necesidades del grupo que no habían sido identificadas anteriormente, y responder a ellas.

Sobre las capacidades mejoradas de las organizaciones

Uno de los logros más concretos es la capacidad adquirida por los individuos involucrados en las diferentes organizaciones. La mayoría aprendió cómo hacer mejor el cabildeo, cómo lograr cobertura en los medios y trabajar con ellos, cómo planificar una estrategia política y modificarla con los eventos, cómo negociar, y cómo manejar y monitorear un proyecto. Estas capacidades—junto con el aprendizaje ganado—quedan como herramientas para poder continuar en nuevos esfuerzos de incidencia.

SalvaNATURA
Persona Contacto: Héctor Alonso Aguirre
Dirección: 33 Av. Sur #640, Col. Flor Blanca
Teléfono: 279-1515
Correo Electrónico: salvanatura@saltel.net

FUNDAUNGO
Persona Contacto: Carlos Rodríguez
Dirección: Avenida La Revolución, Pasaje 6, # 147. Colonia San Benito
Teléfonos: 243-7816 ; 243-0406
Correo Electrónico: carlos.fundaungo@telesal.net
Página Web: www.fundaungo.org.sv

ASDI
Persona Contacto: Gladys Melara
Dirección: 37 Avenida Norte, Calle las Rosas # 34. Colonia Santa Fe
San Salvador
Teléfonos: 225-0697; 257-7841
Correo Electrónico: asdidireccion@telesal.net

CEMUJER
Persona Contacto: Doris Montenegro
Dirección: Colonia Médica, Boulevard Dr. Héctor Silva Romero # 144.
San Salvador
Teléfono: 225-5812
Correo Electrónico: cemujer@integra.com.sv
Página Web: www.algelfire.com/nh/cemujer/

FUNDE
Persona Contacto: Marcos Rodríguez
Dirección: 15 Calle Poniente # 4362. Colonia Escalón
Teléfono: 264-4938
Correo Electrónico: mrodriguez@funde.org
Página web: www.funde.org

FUNDAUNGO (CEFGR)
Persona Contacto: Ricardo Córdova
Dirección: Avenida La Revolución, Pasaje 6, # 147. Colonia San Benito
Teléfonos: 243-7816 ; 243-0406
Correo Electrónico: fungo@es.com.sv
Página Web: www.fundaungo.org.sv

FESPAD (CEFGR)
Persona Contacto: María Silvia Guillén
Dirección: 25 Calle Poniente No 1332. San Salvador
Teléfono: 226-3702
Correo Electrónico: fespadinfo@vip.telesal.net

FEDAES (CEFGR)
Persona Contacto: Kathia María Castro Sandoval
Dirección: Caja Mutual del Abogado. 7° Calle Poniente #3958, Entre la 75 y 77 Av. Norte, Colonia Escalón
Teléfonos: 264-6481; 264-6492

OEF
Persona Contacto: Carlos Sáenz
Dirección: Calle Dr. Alberto Masferrer y Pasaje Dr. Romero Albergue # 1320. Colonia Médica. San Salvador
Teléfono: 226-2706
Correo Electrónico: csaenz@navegante.com.sv
Página web: www.oefdeelsalvador.org

APSAL
Persona Contacto: Margarita Posada
Dirección: Avenida San José # 322. Colonia El Refugio. San Salvador
Teléfono: 225-7168
Correo Electrónico: aprocsal@navegante.com.sv

ADECRECER-Grande
Persona Contacto: Guadalupe Erazo
Dirección: Sexta Av.Sur #4. Barrio El Calvario. Chalatenango
Teléfono: 335-2599
Correo Electrónico: adelchalate@vianet.com.sv

MIRE
Persona Contacto: Benjamín Valdés
Dirección: 67 Avenida Sur #144. Locales 9 y 10, Segunda Planta. Edificio 144. San Salvador
Teléfonos: 223-6065,245-6562
Correo Electrónico: correo@mire.org.sv
Página web: www.mire.org.sv

ANDAR
Persona Contacto: Julio Menjívar
Dirección: Avenida España No. 1253, Barrio San Miguelito. San Salvador
Teléfono: 226-8456
Correo Electrónico: andar@netcomsa.com