

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**



**LOS ACTORES DETERMINANTES EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN
DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS QUE RESULTARON
CON DISCAPACIDAD A CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO EN EL
SALVADOR, ENTRE LOS AÑOS 1992 A 2020**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR AL TÍTULO DE
MAESTRA EN CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**

**PRESENTADO POR:
LUCÍA DEL CARMEN BENAVIDES REYES**

**DOCENTE ASESOR:
MCP. IVÁN EUGENIO ROSALES RIVERA**

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, 30 DE MAYO DE 2022

AUTORIDADES UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

MSc. Roger Armando Arias Alvarado

RECTOR

PhD. Raúl Ernesto Azcúnaga López

VICERRECTOR ACADÉMICO

Ing. Juan Rosa Quintanilla

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Ing. Francisco Antonio Alarcón Sandoval

SECRETARIO GENERAL

AUTORIDADES

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata

DECANA

Dr. Edgardo Herrera Medrano Pacheco

VICEDECANO

Dr. José Miguel Vásquez

DIRECTOR DE UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO

AGRADECIMIENTOS

A Dios por su bondad y su infinita misericordia. A la Virgen María por guiar mis pasos y no abandonarme nunca.

A mis amados padres, Marta Reyes de Benavides y Ermi Benavides por todo el apoyo incondicional brindado y por darme las fuerzas y los ánimos cada día para culminar este proceso.

A mi estimado asesor de trabajo de investigación, MCP. Iván Eugenio Rosales Rivera, a quien le tengo una gran admiración y respeto; por compartir sus amplios conocimientos teóricos y prácticos, por el seguimiento brindado con dedicación y esmero, por su calidad humana que le caracteriza, y por haberme guiado y alentado para que a pesar de las circunstancias finalizara la presente investigación.

A mis amadas hermanas Jenny Elizabeth Benavides Reyes y Ana Esmeralda Reyes, por sus consejos, sus ánimos y por estar pendiente de este proceso.

A mi gran amiga Nancy Ordoñez Rico, por sus vibras positivas, consejos y ánimos para seguir adelante; y a Joel Antonio Bolaños por todo su valioso apoyo brindado, orientaciones y sus consejos.

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| AGRADECIMIENTOS | iii |
| ÍNDICE | 1 |
| LISTA DE TABLAS..... | 5 |
| LISTA DE ILUSTRACIONES | 6 |
| SIGLAS Y ACRÓNIMOS..... | 7 |
| INTRODUCCIÓN | 10 |
| RESUMEN | 17 |
| CAPÍTULO 1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS ACTORES EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA ATENCIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD A CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO | 19 |
| 1.1 Definiendo el concepto de política..... | 21 |
| 1.2 Sistema Político..... | 22 |
| 1.4 Tipología de políticas públicas..... | 27 |
| 1.4.1 Políticas Distributivas..... | 28 |
| 1.4.2 Políticas Reglamentarias | 28 |
| 1.4.3 Políticas Constitutivas..... | 28 |
| 1.4.4 Las Políticas Redistributivas | 28 |
| 1.5 El ciclo de las políticas públicas de acuerdo a Jones (1970)..... | 29 |
| 1.5.1 Fase I: Identificación de un problema: | 30 |
| 1.5.2 Fase II: Formulación de soluciones o alternativas: | 34 |
| 1.5.3 Fase III: Toma de decisiones por los actores: | 35 |
| 1.5.4 Fase IV: Implementación de la decisión: | 37 |
| 1.5.5 Fase V: Evaluación de Impactos:..... | 38 |
| 1.6 Definición de actores, objetivos, rol, contexto e incidencia en las políticas públicas | 39 |
| 1.6.1 Los objetivos de los actores..... | 42 |
| 1.6.2 Recursos de los actores | 45 |

| | | |
|--|--|-----|
| 1.6.3 | Tipología de actores | 53 |
| 1.6.4 | El rol de los actores | 58 |
| 1.6.5 | El contexto de la decisión | 63 |
| 1.6.6 | Los actores en la interacción | 66 |
| 1.6.7 | Incidencia de los actores en las políticas públicas..... | 67 |
| 1.7 | Conclusión Capitular | 72 |
| | | |
| CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y MARCOS NORMATIVOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA ATENCIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD A CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO | | 74 |
| 2.1 | Antecedes Históricos..... | 74 |
| 2.2 | Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz, COPAZ | 78 |
| 2.3 | COPAZ y las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado | 84 |
| 2.4 | Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado..... | 85 |
| 2.5 | Creación, naturaleza y domicilio de FOPROLYD | 88 |
| 2.6 | Conclusión Capitular | 95 |
| | | |
| CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE LOS ACTORES RELACIONADOS CON LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD A CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO..... | | 98 |
| 3.1 | Tipología de la política pública para la atención de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado | 98 |
| 3.2 | Actores claves participantes en la formulación e implementación la política pública..... | 101 |
| 3.2.1 | Firmantes de los Acuerdos de Paz..... | 102 |
| 3.2.2 | Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ) | 107 |
| 3.2.3 | Asamblea Legislativa de El Salvador | 113 |
| 3.2.4 | Sociedad Civil Organizada: Asociaciones de personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado. | 117 |
| 3.3 | Asociación de Lisiados de la Fuerza Armada de El Salvador, ALFAES..... | 119 |

| | |
|--|------------|
| 3.4. Asociación Salvadoreña de Lisiados y Discapacitados de Guerra “23 de febrero”, ASALDIG | 122 |
| 3.5. Asociación de Lisiados de Guerra “Héroes de Noviembre del 89”, ALGES. | 126 |
| 3.6. Comunidad Internacional..... | 130 |
| 3.7. Conclusión Capitular..... | 133 |
| CAPÍTULO 4. INCIDENCIA Y PRINCIPALES APORTES DE LOS ACTORES CLAVES EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA..... | 136 |
| 4.1 Incidencia de los actores claves en la inclusión del problema en la agenda política | 137 |
| 4.2 Incidencia de los actores determinantes en la formulación de la política pública..... | 139 |
| 4.3 Incidencia de los actores en la implementación de la política pública. | 142 |
| 4.4. Estrategias de incidencia utilizadas por los actores determinantes en la Política Pública. | 149 |
| 4.4.1. Firmantes de los Acuerdos de Paz..... | 150 |
| 4.4.2. Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ). | 150 |
| 4.4.3. Asamblea Legislativa..... | 150 |
| 4.4.4. ALFAES..... | 151 |
| 4.4.5. ASALDIG | 152 |
| 4.4.6. ALGES..... | 152 |
| 4.5. Principales aportes y resultados de los actores determinantes en la formulación e implementación de la política pública..... | 154 |
| 4.5.1. Principales aportes y resultados identificados en la formulación de la política pública..... | 154 |
| 4.5.2. Principales aportes y resultados identificados en la implementación de la política pública. | 157 |
| 4.6. Propuestas de últimas reformas de Ley por parte de los actores sociales | 162 |
| 4.7. Conclusión Capitular..... | 164 |

| | |
|---------------------------------|-----|
| CONCLUSIONES GENERALES..... | 167 |
| RECOMENDACIONES | 175 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 177 |
| ANEXOS | 184 |

LISTA DE TABLAS

| | |
|---|-----|
| Tabla 1: Definición del Problema de acuerdo a Cetel (2000) | 32 |
| Tabla 2: El Policy Cycle de acuerdo a Jones (1970)..... | 38 |
| Tabla 3: Objetivo de los actores de acuerdo a Dente y Subirats..... | 44 |
| Tabla 4: Recursos de los Actores de acuerdo a Dente y Subirats | 52 |
| Tabla 5: Tipología de actores según su lógica de acción de acuerdo a Subirats y Dente (2014)..... | 58 |
| Tabla 6: Rol de los actores en la interacción de acuerdo a Dente y Subirats | 62 |
| Tabla 7: Firmantes de los Acuerdos de Paz en El Salvador | 104 |
| Tabla 8: Incidencia y principales estrategias de los actores determinantes | 156 |

LISTA DE ILUSTRACIONES

| | |
|--|-----|
| Ilustración 1: Esquema Resumen del Marco Teórico..... | 71 |
| Ilustración 2: Integrantes de COPAZ..... | 80 |
| Ilustración 3: Surgimiento de COPAZ y Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados | 112 |
| Ilustración 4: Propuesta de Reforma del Decreto Legislativo N° 416..... | 164 |

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACNUR: Agencia de la ONU para los Refugiados.

ADEL: Agencia de Desarrollo Económico Local.

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

ALFAES: Asociación de Lisiados de la Fuerza Armada de El Salvador.

ALGES: Asociación de Lisiados de Guerra de El Salvador "Héroes de Noviembre de 1989".

AMED: Programa Ayuda Médica a Discapacitados.

AOSSTALGFAES: Asociación de Oficiales, Superiores Subalternos, Tropa y Administrativos.

ASALDIG: Asociación Salvadoreña de Lisiados y Discapacitados de Guerra "23 de Febrero".

ARENA: Alianza Republicana Nacionalista.

CD: Cambio Democrático.

CEE: Comunidad Económica Europea.

CERPROFA: Centro de Rehabilitación Profesional de la Fuerza Armada.

COPAZ: Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz.

FAES: Fuerza Armada de El Salvador.

FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

FOPROLYD: Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado.

FUNTER: Fundación Teletón Pro-Rehabilitación.

GANAN: Gran Alianza por la Unidad Nacional.

GOES: Gobierno de El Salvador.

IPSFA: Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada.

ISRI: Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos, hoy Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral.

ISSS: Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

MINSAL: Ministerio de Salud.

PCN: Partido de Conciliación Nacional.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PROLIS: Programa de Reinserción Productiva de Lisiados de Guerra.

SRN: Secretaría de Reconstrucción Nacional.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

ONUSAL: Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador.

GTZ: Cooperación Técnica Alemana.

INTRODUCCIÓN

El Salvador vivió de 1980 a 1992 una de las guerras civiles más intensas y dramáticas del siglo XX, entre el Gobierno y el ejército revolucionario del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Finalmente, tras una serie de negociaciones se consiguen por la vía del diálogo, el 16 de enero de 1992, en Chapultepec, México, los tan anhelados Acuerdos de Paz, que constituyen hoy un legado sin precedentes y un respiro para el pueblo salvadoreño y para un país subdesarrollado que a lo largo de la historia había sido un claro ejemplo de los abusos de poder e irrespeto a las exigencias de la democracia.

En ese entorno difícil en que el escenario económico, social y político no era tan alentador, es que surgen una serie de retos y obligaciones que el Estado Salvadoreño debía asumir como consecuencia de los 12 años de enfrentamiento bélico, entre ellos la responsabilidad del establecimiento de condiciones para la reconstrucción progresiva de la calidad de vida de las personas lesionadas y con discapacidad afectadas directamente por el conflicto armado, que sumaban en ese momento más de 19,000 entre excombatientes salvadoreños de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES), excombatientes salvadoreños del FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional), personal logístico y administrativo de la FAES y del FMLN y personas de la sociedad civil con afectación directa a consecuencia del conflicto armado que con sus particularidades, diversidad y complejidad de sus afecciones sensoriales, psicológicas y físicas, se sumaban a la población salvadoreña con discapacidad desconocida a esa fecha; y por ende a sus necesidades especiales en cuanto a educación, salud, inserción social y laboral.

Es en este contexto, donde nace una etapa de consolidación de esfuerzos en torno a la construcción de políticas públicas orientadas a la reconstrucción y reintegración del país, y es bajo ese entorno que se crean el conjunto de acciones gubernamentales,

normativas y legislación que movilizan recursos financieros, humanos e institucionales, programas y proyectos orientados a resolver los problemas públicos.

Es así como se le da vida a través de COPAZ a la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado y al Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado (FOPROLYD), la institución responsable de la atención y seguimiento del proceso de rehabilitación y reinserción productiva y del otorgamiento oportuno de las prestaciones económicas y de especies a las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto; así como a los familiares de combatientes que fallecieron en dicho conflicto, quienes perdieron su protección familiar, mediante la entrega de los beneficios contemplados en la citada Ley.

En ese sentido, a 30 años de los Acuerdos de Paz, en los que se esperaba el establecimiento de la calidad de vida de las personas afectadas directamente por el conflicto armado, en el marco de la dinámica de reconciliación nacional, que permitiría la incorporación de estas personas a la vida social y productiva del país, y donde los actores determinantes han jugado un papel importante al mantener activa y en movimiento la política pública de atención a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado es que con la presente investigación se busca, a partir del análisis del estudio de casos, analizar ¿cómo han incidido los actores determinantes en la formulación e implementación de la política pública para la atención de las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador?.

Para ello, y dado que el problema general que se establece estudiar se realiza desde el análisis de casos y específicamente desde el enfoque del análisis de políticas públicas se hace necesario abordar cuáles son los componentes teóricos para el análisis de políticas públicas, su tipología, así como los aspectos teóricos para el estudio de los actores determinantes entorno al rol que jugó en la formulación e implementación de la política, los objetivos que persigue y los recursos que ha utilizado para conseguirlos.

Así, los límites temporales establecidos en esta investigación van desde 1992, año en que se firmaron los Acuerdos de Paz en El Salvador, hasta el año 2020, lo que permite analizar a lo largo del tiempo a los actores determinantes involucrados, su rol y su incidencia, en la formulación y la planificación de la política pública antes mencionada.

Asimismo, es necesario acotar que la política pública estudiada está dirigida a las personas que resultaron con discapacidad en el contexto del conflicto armado, sean estos excombatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), de la Fuerza Armada o población civil, y familiares que perdieron a excombatientes durante dicho conflicto.

A partir de lo anterior, la presente investigación resulta también oportuna en tanto se analiza desde una mirada de la ciencia política, la participación e incidencia de los diferentes actores determinantes que han aportado en la formulación e implementación de la política pública de atención a las personas con discapacidad en El Salvador, ejecutada por el Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado (FOPROLYD).

Por lo que se hace necesario primero contribuir a la comprensión sobre cómo y por quiénes fue planteado el problema público que dio origen a la política pública, cómo se introdujo en la agenda pública, qué problema o problemas fueron los que han sido reconocidos en el tiempo por el Gobierno y cuál ha sido la importancia, así como la prioridad que desde su surgimiento le han dado al mismo, que contribuya a conocer si hay correspondencia entre el problema y la política; en ella, se establece como límite de estudio dos de las cinco fases del ciclo de la política pública, siendo éstas la formulación y la implementación, es decir cuál ha sido el rol y cómo han incidido los actores determinantes en la elaboración y en la puesta en marcha de la misma, a partir de su identificación y clasificación.

Todo esto, porque a través del tiempo se han observado diversas exigencias, luchas reivindicativas, protestas por parte de grupos de intereses y el público objetivo de la política, sobre las acciones que por medio de la política pública el Gobierno ha implementado para atender dicho compromiso, exteriorizando que no se han logrado cubrir ni solventar las necesidades reales de la población con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, viéndose vulnerados en algunos casos sus derechos.

Así, partiendo del enunciado arriba identificado, es esencial crear aportes medulares que fortalezcan todo el quehacer del Estado, su gestión y en especial de las acciones que emprende para abordar un problema público a través de las políticas públicas efectivas, en donde la participación ciudadana y sus mecanismos sean la clave para conocer sus necesidades y construir en conjunto las posibles soluciones al problema.

En línea con el desarrollo de la investigación el objetivo general que se establece, está orientado a analizar el rol e incidencia de los actores determinantes en la formulación e implementación de la política pública para la atención de las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador entre los años 1992 a 2020, así también se establecen cuatro objetivos específicos, el primero que busca identificar los fundamentos teóricos para el análisis del rol e incidencia de los actores en la formulación e implementación de la política pública para la atención de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado.

Así en el acápite 1 de la presente investigación, se desarrollan todos los aspectos teóricos que fundamentan la investigación, destacando con ello que en términos de la investigación se entenderá por Política Pública al conjunto interrelacionado de acciones, de decisiones y no decisiones llevadas a cabo por diversos actores, encaminadas a orientar el comportamiento de actores individuales y colectivos, a fin de resolver un problema definido políticamente como público, en tal sentido, aunque no se tenga un documento escrito que determine el establecimiento de la política de atención a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, se parte del análisis de

la decisión de atender problema público a partir de un conjunto de acciones y decisiones gubernamentales que movilizan recursos, programas y proyectos y que tienen como fundamento jurídico la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado.

Se parte también de la clasificación de Theodore Lowi para identificar la tipología de la política pública en estudio y dado que solo se estudian dos fases de la política pública, se hace uso del ciclo de políticas públicas planteado por Charles O. Jones desde donde destaca la importancia de los actores en los procesos de políticas públicas, así también para poder analizar el rol e incidencia de los actores se describen los fundamentos teóricos de los actores, su incidencia, su rol, recursos y tipología desde la perspectiva de Bruno Dente y Joan Subirats, a partir del cual se hace una aproximación al análisis de decisiones de las políticas públicas.

En ese orden, con el segundo objetivo de la investigación se estudian en el capítulo dos los antecedentes históricos y fundamentos normativos de la política pública de atención a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, mismos que son desarrollados en el capítulo II de la presente investigación y que permiten tener la base jurídica que da y el contexto normativo de la misma política.

Y es que la existencia de investigaciones sobre temas de política políticas públicas de atención a las personas con discapacidad que resultaron afectadas durante el conflicto armado, centradas en el análisis de los actores determinantes que han incidido en la política pública han sido nulas en país, en ese sentido, los aportes de la investigación son importantes e innovadores, ya que procuran sentar un precedente a 30 años de los Acuerdos de Paz, que podrá servir de insumo o referencia de las políticas públicas en El Salvador, quiénes con sus acciones y sus estrategias influyen, determinan, condicionan y acaban incidiendo sobre la toma de decisiones en la formulación e implementación de la política pública, que permita servir de insumo para la creación de futuras políticas públicas que se adapten a las actuales necesidades de la población blanco.

Por otra parte, la importancia de la investigación también trasciende en que su análisis parte desde la ciencia política, lo cual marca una diferencia con otras investigaciones que se han elaborado, desde un enfoque de análisis meramente social o económico o de derechos humanos. En este sentido, analizar los actores implica reconocer los valores, creencias y modelos mentales que dan lugar a definiciones específicas de un problema de política y al perfilamiento de estrategias y tácticas que definen su margen de acción para incidir en la formulación e implementación de la misma.

En orden con la selección del caso en estudio, el carácter de esta investigación es cualitativa, siendo que analizar los actores que participan en la definición, elaboración o puesta en marcha de las políticas públicas es una tarea muy importante, por cuanto nos permite conocer a los protagonistas del proceso político, así como avanzar en el conocimiento de los motivos de sus acciones desde el aspecto cualitativo. Por tanto, en la presente investigación se busca analizar y comprender la incidencia de los actores en la formulación y planificación de la política pública de atención para las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado.

En relación a la metodología utilizada, el enfoque de la investigación también es cualitativa, porque permite describir, comprender e interpretar los fenómenos (ello implicó la utilización de técnicas como entrevista a través de instrumentos como cuestionarios, estudio de revisión documental y bibliográfica, que han permitido recopilar información para el análisis de la investigación enfocada en los actores, así en razón de la naturaleza de la investigación, se ha desarrollado con un nivel descriptivo-explicativo, porque permitirá conocer los orígenes de cómo fue elaborada la política pública, por quiénes y cómo fue introducida en la agenda pública, así mismo porque se podrá entender de qué manera han influido o incidido los actores relevantes relacionados en la misma tanto en la elaboración como en la puesta en marcha, permitiendo profundizar en el conocimiento de la importancia que se le ha dado a la misma.

Todo esto, porque a través del tiempo se han observado diversas exigencias, luchas reivindicativas, protestas por parte de grupos de intereses y público objetivo de la política, sobre las acciones que por medio de la política pública el Gobierno ha implementado para atender dicho compromiso, exteriorizando que no se han logrado solventar las necesidades reales de la población con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, viéndose vulnerados en algunos casos sus derechos.

El tercer objetivo que cumple la presente investigación y que se desarrolla en el tercer capítulo está orientado a analizar el rol de los actores relacionados con la formulación e implementación de la Política Pública, para ello se identifica la tipología y características propias de los actores determinantes, se analiza su rol en el proceso de formulación e implementación de la política pública, los objetivos que han perseguido ya sea de contenido o de proceso y los recursos de los que ha echado mano para poder incidir en la política pública de atención a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado.

El último objetivo, que se desarrolla en el cuarto y último capítulo estudia la incidencia y principales aportes de los actores determinantes en los procesos de participación para la formulación e implementación de la Política Pública, así se describe cómo y cuál ha sido la incidencia de los actores claves en la inclusión del problema en la agenda política, en la formulación y la implementación de la política pública, también se exponen las estrategias utilizadas por los actores para incidir en la política en estudio y los principales aportes y resultados de los actores determinantes en la formulación e implementación de la política pública, así también se presenta un esbozo general de la última propuesta de reforma de Ley presentada por un actor social.

Como punto final, se establecen las conclusiones y recomendaciones orientadas desde la línea de los alcances y objetivos establecidos en la investigación y sobre los resultados y hallazgos a partir del desarrollo de la investigación.

LOS ACTORES DETERMINANTES EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE
LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD A
CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO EN EL SALVADOR¹, ENTRE LOS
AÑOS 1992 A 2020.

POR

Lucía del Carmen Benavides Reyes

RESUMEN

Las Políticas Públicas son fundamentales en el desarrollo social, económico y político de un país, porque constituyen una respuesta por parte del Estado a ciertos intereses, contextos, y problemáticas de orden social que han logrado establecerse como tal en la esfera pública y han trascendido a la agenda política.

Su análisis se ha establecido en el núcleo central del estudio de la ciencia política y responde a un juego político de presiones o no, de distintos actores que poseen intereses colectivos o particulares en el que se solicita intervención del Estado para resolver una problemática.

En el caso de El Salvador, particularmente, el incremento de las políticas públicas se sitúa después de la Firma de los Acuerdos de Paz, en el año 1992, donde las consecuencias del conflicto armado generaron una serie de necesidades imperantes entre la población en general y particularmente entre quienes habían participado activamente al frente del conflicto, ya sea por el Frente Farabundo Martí para la

¹ En el marco de la presente investigación se entenderá como Política Pública de Atención de las Personas que resultaron con Discapacidad a Consecuencia del Conflicto Armado en El Salvador al conjunto de acciones gubernamentales que movilizan recursos financieros, humanos e institucionales, que pueden incluir leyes, programas y proyectos orientados a resolver un problema público.

Liberación Nacional (FMLN) o por la Fuerza Armada de El Salvador y que resultaron con diversas lesiones que generaron discapacidad.

Ante ello, uno de los acuerdos tomados entre los Firmantes de los Acuerdos de Paz y la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), estuvo orientado a atender las secuelas de la población de excombatiente por el FMLN, Fuerza Armada y población civil que resultaron con discapacidad a causa del conflicto, en tanto el Gobierno de El Salvador asumió la responsabilidad de las obligaciones a través de la aprobación de la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado y por ende del conjunto de acciones gubernamentales que pueden incluir leyes, programas y proyectos orientados a resolver el problema público, como resultado de múltiples presiones de la sociedad civil y organismos internacionales.

Ello llamó particularmente la atención, para desarrollar la presente investigación en la que, para aproximarse al análisis de decisiones de las políticas públicas, lo primero que debe hacerse es identificar a los actores, en ese marco en la presente investigación se analizan los actores determinantes en la formulación e implementación de la política pública de atención a las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador, entre los años 1992 a 2020.

CAPÍTULO 1

FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS ACTORES EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA ATENCIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD A CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO

Teniendo en cuenta que para la Ciencia Política no solo es importante estudiar y analizar el papel de los sistemas políticos y actores electorales, sino también todos aquellos programas de acción política que tienen los gobiernos a fin de resolver problemas y/o necesidades colectivas; en el marco del presente caso de estudio, se hace necesario la identificación del o los enfoques que se aplicarán para analizar la tipología, los objetivos, el rol, los recursos y la incidencia de los actores en la política pública de atención para las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador. Por tanto, el presente capítulo ofrece una mirada a los marcos que permitieron el diseño y desarrollo de la investigación.

En este caso concreto se partirá tomando como base el enfoque del análisis de políticas públicas. Para ello, los partidarios del enfoque de análisis de políticas públicas afirman que este enfoque “*permite sacar a la luz a sus actores esenciales*” (Mény y Thoenig, citados por Roth, 2006), y tiene como objetivo principal la “*identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política, y asimismo busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de esos actores*”.² Se trata también del enfoque más cercano a la ciencia política.

Así, en la presente investigación se utilizará el enfoque análisis de políticas públicas porque también contribuirá al estudio de la incidencia que los actores tuvieron

² André-Noël Roth Deubel, *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación.*, ed. Ediciones Aurora, Primera Ed. (Bogotá, 2009), 15.

en la formulación e implementación de la política de atención para las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado.

Realizar el análisis de los actores que participan en la definición, elaboración y puesta en marcha de la política pública para la atención de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, es sumamente importante ya que permitirá también dejar en evidencia quiénes son los protagonistas del proceso político y la incidencia que han tenido en la misma; para ello se hace necesario partir del enfoque teórico que facilitará realizar el análisis referido. En ese sentido, se realizará en el presente capítulo, una identificación del marco teórico, revisando conceptos que aportan conocimiento teórico que se aplicarán y que servirán de base para el desarrollo del estudio y comprensión del análisis de la política pública, tales como: política (polity, politics, policy), políticas públicas a partir de varios autores, asimismo el sistema político, políticas públicas, la tipología de políticas públicas orientadas a la redistributiva que es la que más se asemeja a la política a analizar, etc.

En ese contexto, para poder identificar los actores en los procesos políticos decisionales de la política, haremos uso del estudio del ciclo de las políticas públicas a partir del cual se centrará específicamente en la etapa de formulación e implementación de las políticas públicas, analizando el enfoque dado por Charles O. Jones que permite estudiar concretamente los actores, la elaboración de la agenda y la toma de las decisiones públicas para introducirnos en las etapas seleccionadas del presente estudio: la formulación y la implementación.

Así pues, en el presente capítulo también se retomará el fundamento teórico de Bruno Dente y Joan Subirats para identificar y analizar la tipología de actores determinantes de la política, el rol ejercido en la formulación e implementación, los escenarios en los que se han desarrollado y cómo estos incidieron en la toma de decisiones; y por tanto contribuyeron a determinar el desarrollo y los resultados del mismo con sus estrategias y acciones.

1.1 Definiendo el concepto de política

Para comprender el significado de la palabra Política es necesario traer a la memoria a Aristóteles quien en su Libro Política aseveraba que el hombre es por naturaleza un animal político. En ese hilo, el término Política proviene del latín *politicus* y este término del griego *politiká*, una derivación de polis que designa aquello que es público, o *politikós*, que significa 'civil, relativo al ordenamiento de la ciudad o los asuntos del ciudadano'. Su significado es muy amplio y este caso está relacionado al espacio público.

En ese contexto de amplitud, por ejemplo, la palabra “Política” como bien lo indica Gema Pastor Albaladejo en su libro Teoría y Práctica de la Política Pública, contiene una inseparable dificultad semántica en el idioma español, ya que en el mismo vocablo confluyen tres acepciones distintas, que sí se diferencian en la lengua anglófona:

- a) Polity. *“La política hace referencia a las instituciones estatales y, en concreto, alude a la noción de Estado como configuración jurídico-política que fija las reglas del juego en un territorio determinado”*. Es decir, las actividades humanas que tienen que ver con el gobierno.
- b) Politics. *“La política se puede interpretar como aquellos fenómenos de lucha por el poder, como el conjunto de tácticas, procesos y actividades que llevan a cabo distintos actores (partidos políticos, grupos de interés, etc.) para alcanzar y conservar el poder estatal”*. Es decir, cuando nos refiramos a las relaciones de poder, o al mismo juego de actores por espacios de poder.
- c) Policy. *“La política se puede definir como un programa o curso de acción gubernamental”*. Aludiendo a este un significado más próximo a plan de acción, programa político o acción de gobierno.

De estas tres concepciones de la política, interesa destacar que el término Policy es el que hace referencia a la política pública o a las políticas públicas (policies) en que

se centrará la presente investigación. De ahí que algunos autores hispano-hablantes suelen recurrir a la denominación de “Policy Pública” o de Políticas del Estado³.

De las definiciones anteriores, lo que interesa destacar es que más allá de la diferencia que pueda existir entre conceptos, lo cierto es que hay relación muy cercana entre Policy y los otros dos términos, puesto que las Políticas Públicas dependen de la Polity, es decir del Estado y “es mediante las políticas públicas que se visualiza el “Estado en Acción (Jobert y Muller, 1987)”⁴.

También vale la pena destacar que, “*hacer política es hacer políticas, por lo que no se puede separar el juego político (politics) de la acción pública (policy) (Muller, 2002). Prueba de ello es que en los procesos de elaboración de cualquier política pública se producen una serie de negociaciones y de transacciones entre actores diversos*”⁵.

En un término más amplio, también se define a la política como un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras.⁶

1.2 Sistema Político

Otro de los conceptos básicos relacionados con este estudio que es necesario desarrollar es el de Sistema Político. Respecto a esta definición es importante aclarar que existen una amplia variedad de conceptos. Su génesis y aplicación al estudio del sistema político se atribuye a autores como David Easton, Almond, M. Weinstein o H. Jaguaribe, que aplican por primera vez la teoría sistémica a la vida política. Así, David Easton en *The Political System* afirma que un sistema político es un conjunto de

³ Gema Pastor Albaladejo, *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*, ed. Editorial Tirant lo Blanch (Valencia, 2014), 19.

⁴ Albaladejo, 19.

⁵ Albaladejo, 19.

⁶ Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, ed. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa (Ciudad de México, 1993), 15.

interacciones políticas. Lo que distingue las interacciones políticas del resto de interacciones sociales es que se orientan hacia la asignación autoritaria de valores a una sociedad.

En esa misma línea, Gabriel Almond en *A functional approach to comparative politics* de 1976 explica que el sistema político es un sistema de interacciones, existente en todas las sociedades independientes, que realiza las funciones de integración y adaptación, tanto al interior de la sociedad como en relación con las otras, mediante el uso o la amenaza del uso de la violencia física más o menos legítima. Años antes, Maurice Duverger (*Situaciones Políticas y Derecho Constitucional: 1955*), lo definía como la “*entidad en la cual concluyen los actores políticos. Las instituciones políticas son, a su vez, las partes integrantes de un subsistema político que es lo que se denomina régimen político*”.⁷

Por su parte, autores como Samuel Phillips Huntington en *Political Order in Changing Societies* de 1968, definen Sistema Político como el “*conjunto formado por unas determinadas instituciones políticas, que tienen unas determinadas expresiones formales identificables en el régimen jurídico, en relación con un cierto nivel de participación que se manifiesta en conductas observables empíricamente y referidas al ejercicio del poder político por medio de las instituciones y los actos del gobierno*”.⁸

Si bien es cierto que existe una diversidad e inmensidad de definiciones sobre el sistema político, particularmente se han escogido las ya arriba desarrolladas debido a que se conciben, como definiciones que engloban características importantes y claves dentro de la filosofía de la Ciencia Política y Políticas Públicas.

⁷ Carlos Gómez Díaz de León, “Sistema Político y Formas de Gobierno”, en *Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria.*, 2015, 31, <http://eprints.uanl.mx/8760/1/Documento1.pdf>.

⁸ Carlos Gómez Díaz de León, 31.

En ese contexto, con el objetivo de obtener a un concepto vinculante al trabajo de investigación, a partir de las concepciones antes descritas se presenta una aportación conceptual propia, la cual se detalla de la siguiente manera:

Un sistema político es aquel sistema dinámico y heterogéneo compuesto por actores políticos que convergen e interactúan persiguiendo objetivos y asignando valores sobre una determinada sociedad a través de una serie de normas formales.

Operativización de la definición conceptual:

En tal sentido, todo sistema indiscutiblemente es un sistema político dinámico, significando que dentro de su funcionalidad siempre existirán procesos e interacciones políticas que se van a interrelacionar. Es también un sistema heterogéneo, porque dentro del sistema político convergerán una serie de actores políticos, con roles y objetivos diferentes.

Por tanto, los actores políticos son vistos como el eje central, y por ende el o los actores fundamentales dentro del sistema serán instituciones inminentemente políticas, siendo la persecución de sus objetivos, toda razón de ser de las instituciones políticas, y se fundamentarán al logro de objetivos políticos y/o electorales. Así, dentro de los objetivos políticos que se buscan, se encuentran aquellos que establezcan nuevos valores políticos para una sociedad. Por ejemplo, la creación de nuevos institutos políticos.

También existirán normas formales sobre la base que dentro de los sistemas políticos existirán instituciones políticas, estas deberán actuar apegadas a derecho (leyes, normas, reglamentos y otros).

1.3 Políticas Públicas, qué debe entenderse

Para poder realizar el análisis de cómo inciden los actores determinantes en la formulación e implementación de la política pública para la atención de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado y cuál es el rol y escenario en que han tomado las decisiones, se hace necesario definir qué se va entender por políticas públicas.

Y es que en el enfoque de análisis de la política pública, “la pregunta de quién gobierna y cómo gobierna es sustituida por cómo y quién elabora e implementa una política pública”⁹ este enfoque se centra en el proceso de las políticas públicas, donde *“los problemas se conceptualizan y se los presenta al gobierno para que sean solucionados; las instituciones gubernamentales formulan alternativas y eligen soluciones de políticas públicas; luego, esas soluciones se implementan, se evalúan y se revisan”*.¹⁰

Es por ello que teniendo en cuenta que son diversas las concepciones que existen sobre política pública en el entramado social, se hace necesario, sobre la base del desarrollo del caso de estudio de la política pública a analizar, definir a partir de algunos autores, qué entenderemos por Política Pública en la presente investigación.

Así, para Josep Vallés las políticas públicas son “un conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas, pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados”.¹¹

Para André-Noel Röth Deubel una política designa la existencia de *“un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables*

⁹ Roth Deubel, *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación.*, 15.

¹⁰ Paul A. Sabatier, *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas, Proyecto de Modernización del Estado*, vol. 1 ed. (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2010), 5.

¹¹ Josep M. Vallès y Salvador Martí i Puig, *Ciencia política: una introducción*, 5a. (Barcelona, España, 2007), 395.

*y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales y colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática*¹².

En ese mismo contexto, Röth Deubel, Mény y Thoenig circunscriben al actuar estatal la configuración de las políticas públicas tal como queda establecido de las conceptualizaciones que nos proponen: “la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad” o “un programa de acción de una autoridad pública”.

Para Brugué-Torruela las políticas públicas son acciones que aspiran a transformar la realidad; son las acciones de la política llevadas a cabo para modelar una realidad imperfecta, intentando que se acerque a una visión idealizada; son los instrumentos de mejoramiento que la política tiene a su disposición para hacer efectivas sus promesas.¹³

Autores como Subirats (et. al., 2008) brinda una definición más comprensiva al sostener que *“las políticas públicas están formadas por un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público”*.¹⁴

Por su parte Mény & Thoenig (1992) consideran que una política pública es la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. En este marco encontramos que la política pública está constituida por las acciones gubernamentales lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o a una controversia.

¹² Roth Deubel, *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación.*, 27.

¹³ Quim Brugué Torruella, “Políticas Públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de autoridad”, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 1, núm. 1 (2014): 38, https://doi.org/10.5209/rev_cgap.2014.v1.n1.45157.

¹⁴ Jaime E. Valle, “La formulación de políticas públicas en El Salvador”, s/f, 3.

Unos años después (Muller & Surel, 1998), indican que la Política Pública es un proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio alrededor de objetivos explícitos.¹⁵

Así, tomando como base las definiciones antes descritas, entenderemos en el marco de la presente investigación, por Política Pública al *conjunto interrelacionado de acciones, de decisiones y no decisiones llevadas a cabo por diversos actores, encaminadas a orientar el comportamiento de actores individuales y colectivos, a fin de resolver un problema definido políticamente como público.*

1.4 Tipología de políticas públicas

Las tipologías de Políticas Públicas tienen por objeto organizar las acciones públicas para facilitar su análisis y su comparación nacional e internacional, estas pueden variar según autor. En el marco de esta investigación se tomará como referencia la clasificación de Theodore Lowi, quien pone énfasis particular en el análisis de los contenidos, y sostiene que son las políticas la que determinan la política, es decir son las características de la política las que crean sus procesos decisionales específicos y cada política crea su centro de poder, una “arena” que tiende a desarrollar su propia estructura, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo¹⁶.

En ese contexto, Lowi propone cuatro tipos de políticas a partir del cruce de dos variables indicativas que son el mayor o menor contenido coercitivo de la política y el grado de la concentración de la amenaza, son políticas funcionales, entre ellas: distributiva, regulatoria, constituyente y redistributiva; esta última será en la que se centrará la atención siendo que es la que dicta los criterios de acceso de determinados grupos de interés.

¹⁵ Valle, 3.

¹⁶ Miquel Caminal Badia, *Manual de Ciencia Política*, Segunda Ed (España: Tecnos, 1988), 468.

1.4.1 Políticas Distributivas

Son aquellas que están destinadas a otorgar bienes y/o servicios a los ciudadanos, es decir a la sociedad. De acuerdo con Lowi, éstas son las que se limitan a brindar recursos colectivos a la sociedad, siendo por tanto las que tienen mayor contenido técnico y menor conflictividad.

1.4.2 Políticas Reglamentarias

Estas políticas hacen énfasis en el logro de prácticas de conductas deseadas, generalmente a través de la aprobación de normas. Es aquí donde generalmente está presente el enfrentamiento. El énfasis está aquí en un enfoque conductual de las decisiones de los sujetos, puesto que las preferencias de cada uno de los actores implicados se expresan con fuerza en el sentido que sus intereses pueden verse afectados por el sentido de las normas que se aprueban.

1.4.3 Políticas Constitutivas

Por medio de las cuales se definen las reglas del juego político, siendo que en estas políticas los actores predominantes son los partidos políticos.

1.4.4 Las Políticas Redistributivas

Las Políticas Redistributivas pueden definirse como aquellos intentos deliberados del gobierno para cambiar la distribución de la riqueza o del ingreso. En lo fundamental dichas políticas destacan otorgar beneficios a un grupo amplio de la sociedad repercutiendo los costos sobre otros grupos sociales.

“Se tratan de políticas públicas que recaudan de algunos para entregar a otros, en particular por su condición de pobreza o vulnerabilidad”¹⁷. A través de las cuales se dictan los criterios de acceso de determinados grupos de individuos al disfrute de ciertas ventajas. Los programas sociales son parte de las políticas redistributivas¹⁸.

En este caso específico interesa retomar dicha tipología porque la política de atención en estudio está dirigida a un grupo de personas en particular, que son las que poseen discapacidad a consecuencia del conflicto armado y su familia, es bajo ese contexto que se puede inferir que la formulación de dicha política corresponde a la redistributiva, porque los términos en que se dicta, diseña y se ejecuta han ido encaminadas al acceso y en beneficio de determinado grupo de interés de la sociedad.

Son el tipo de política en el que se hace necesario el diálogo y la participación de funcionarios del gobierno de alto nivel y los líderes de agentes sociales o asociaciones civiles, por tanto, la formulación se caracteriza generalmente por un alto nivel de conflicto y poco margen en el contenido de estas políticas.

1.5 El ciclo de las políticas públicas de acuerdo a Jones (1970)

Por su parte, el Ciclo de Políticas Públicas o Policy Cycle propone una descomposición de la política pública en una serie de etapas o de secuencias lógicas. Es así como esta herramienta propuesta por Charles O. Jones (1,970) distingue cinco fases en la vida o el desarrollo de una política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación¹⁹.

Charles O. Jones identificó a los actores, los procesos y los resultados a lo largo del Ciclo de Política Pública, así también la elaboración de la agenda y la toma de las

¹⁷ Carlos Alza Barco, *Tipología de Políticas Públicas*, Valor Público (2011), <https://carlosalzarbarco.wordpress.com/2011/05/06/tipologia-de-politicas-publicas/>

¹⁸ Caminal Badia, *Manual de Ciencia Política*, 469.

¹⁹ Roth Deubel, *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación.*, 49.

decisiones públicas para introducirnos en las etapas seleccionadas del presente estudio: la formulación y la implementación.

Este modelo, a pesar de sus críticas, ha *“logrado avances significativos en la comprensión de la acción del Estado gracias a las numerosas investigaciones empíricas que suscitó el enfoque...”* Asimismo, *“el policy cycle sigue siendo una excelente puerta de entrada pedagógica para presentar el análisis de las políticas públicas...”*.²⁰

1.5.1 Fase I: Identificación de un problema

En la primera fase se señala un problema al que el Estado tiene que hacer frente. Una situación es percibida como problemática por los actores políticos y sociales. Se solicita entonces una acción pública y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político.²¹

En esta fase se pretende identificar quiénes legitiman y definen los problemas públicos y qué individuos, grupos y organizaciones tienen la fuerza suficiente para que el problema social trascienda al interés público.

El problema central de esta fase de la política pública consiste en entender los procesos por los cuales una autoridad pública o administrativa está abocada a tratar un tema. ¿Por qué en algún momento, y a través de qué mecanismos, el tema se torna problemático y obliga a las autoridades públicas o al Estado a intervenir y a hacer algo? Se pueden distinguir analíticamente dos elementos que se articulan: la construcción del problema social como problema que necesita una intervención pública de una parte y su inscripción en la agenda política (agenda setting) de otra.²²

²⁰ Roth Deubel, 51–55.

²¹ Jennifer Fuenmayor, “Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas”, *Económicas Cuc* 38, núm. 2 (2017): 47, <https://doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>.

²² Roth Deubel, *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación.*, 57.

Cabe mencionar que no todos los problemas llaman la atención de la política, principalmente porque no todos los problemas son públicos ni todos atañen a esta, en ese sentido, según Luis Aguilar Villanueva, para que un problema constituya un asunto público, requiere cumplir tres condiciones: 1) Que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, ello es, que afecte negativamente a un grupo considerable o influyente de la sociedad; 2) Que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción; y 3) Que, a los ojos de los miembros de la comunidad, la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.²³

Así también, la capacidad de conocer las dimensiones de un problema mediante un análisis propio o autónomo de la situación permite llevar a cabo una discusión más argumentada con los actores políticos que reclaman una intervención y, así legitimar más una acción del Estado.

a) Un esquema analítico para la definición de un problema

El autor plantea que la definición del problema consiste entonces en determinar la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles del problema.

*“Estas indagaciones deben permitir comprender cómo funciona el problema, facilitar la identificación de los actores implicados e investigar las lógicas de comportamiento de éstos. Además, este proceso es importante para explicar cómo se constituye el problema y lograr detectar las interacciones entre los distintos actores y elementos del problema (Cetel, 2000)”.*²⁴

²³ Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, 34.

²⁴ Roth Deubel, *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación.*, 61.

Estos cinco serán de vital importancia para poder analizar cómo se definió el problema público que dio vida a la política y determinar por lo menos algunos de los actores involucrados en la formulación del mismo.

Tabla 1: Definición del Problema de acuerdo a Cetel (2000)²⁵

| Definición del problema | |
|--------------------------------|--|
| La naturaleza | En qué consiste el problema |
| Las causas | Condiciones en que surgió, causas y normativas del problema |
| La duración | Problema duradero o pasajero |
| La dinámica | Evolución del problema (ciclos, regulaciones o agravación) |
| Los afectados | Afectados directos del problema, modo en que han sido afectados (directa o indirectamente) |
| Las consecuencias | Lo que sucedería si no se interviene a los afectados y a los demás. |

Fuente: Elaboración propia a partir de Cetel (2000), Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación de André_Noël Roth Deubel.

b) Los modos de inscripción en la agenda política

Por su parte, autores como Cobb y Elder (1972) consideran que existen tres condiciones para que un problema logre su inscripción en la agenda gubernamental. La primera es que el tema tiene que ser de competencia de las autoridades públicas, es decir, que se percibe a las autoridades públicas como capaces u obligadas a hacer algo.

²⁵ Roth Deubel, 60–61.

La segunda condición es que la distancia entre el deber ser y el ser resulte suficientemente acentuada como para exigir una acción política. La última condición es que el problema tiene que presentarse bajo un código o lenguaje adecuado (técnica, ideológica y políticamente) para que la autoridad pública pueda tratarlo (Meny, Thoenig, 1992:123-124)²⁶.

Cobb y Elder han analizado diferentes procesos de inscripción en la agenda pública para luego clasificarlos en cuatro tipos según los objetivos perseguidos por los “promotores de problemas” llamados “empresarios políticos”.

- El reajuste: se trata de corregir una situación porque se presentó un desequilibrio que pone en desventaja a un grupo que se constituye en empresario político.
- La explotación: los empresarios amplifican el problema que no es suyo para sacarle ventaja.
- La reacción a una circunstancia: un accidente o evento particular permite poner en tela de juicio una política.
- La mejora: empresarios, sin que tengan interés particular en el tema, se hacen cargo de él en nombre del interés público (en Thoenig 1985: 23)²⁷

Por su parte, Garraud (1990) propone cinco modelos para la inclusión del problema en la Agenda Pública, dependiendo de la combinación de diferentes variables y actores: a) Modelo de la movilización: trabajo de actores sociales en pro de una causa o a favor de la promoción o defensa de intereses movilizan a los ciudadanos para atraer la atención de las autoridades. b) Modelo de la oferta política: creación de demanda social por parte de organizaciones políticas con el fin de ganar apoyo o electores. c) Modelo de mediatización: Los medios de comunicación, a través de la presentación selectiva de informaciones, logran condicionar y presionar al gobierno para que se ocupe

²⁶Roth Deubel, 61.

²⁷ Roth Deubel, 62.

de un problema. d) Modelo de anticipación: podría ser la antítesis del modelo de la movilización. Las autoridades públicas son las que deciden actuar sobre un tema que analizar como problemático. e) Modelo de la acción corporativista silenciosa: Grupos que por su posición o su poder tienen una capacidad de influencia directa sobre la agenda de las autoridades públicas.²⁸

1.5.2 Fase II: Formulación de soluciones o alternativas

En la segunda fase, una vez lograda la inscripción en la agenda gubernamental, la administración trata de elucidar el problema y propone una o varias soluciones al mismo (polity formulation).

Es aquí donde el gobierno fija prioridades, metas y objetivos a alcanzar, así como metodologías. Aunque se sabe que en la realidad interviene en este proceso un número plural de actores.

Formular significa idear un plan, un método o prescripción para la acción. *“La tarea de formulación que realizan puede adquirir «tres principales formas: proyecciones, predicciones y conjeturas» (Dunn, 1994). Los argumentos utilizados para sostener cada una de estas formas difieren entre sí. Las proyecciones son pronósticos que se basan en la extrapolación de tendencias presentes o históricas, a partir de datos presentados en forma de series temporales lineales; las predicciones se basan en la aceptación de teorías, proposiciones y analogías, que explican tanto las causas como las consecuencias; les corresponde el uso de técnicas como el análisis input-output, análisis de regresión, estimación de intervalos y análisis de correlación; por último, las conjeturas adoptan la forma de juicios de los expertos acerca del futuro de la sociedad y sus argumentos son de tipo intuitivo e incluso motivacional, de acuerdo con sus valores y objetivos”.*²⁹

²⁸ Roth Deubel, 64–68.

²⁹ Caminal Badia, *Manual de Ciencia Política*, 473.

1.5.3 Fase III: Toma de decisiones por los actores

Los actores e instituciones autorizados para tomar la decisión (Gobierno, Parlamento) examinan la o las soluciones existentes y deciden la respuesta. En este caso el papel del Estado a través de su aparato político administrativo implica obligatoriamente la elección de unas soluciones en vez de otras.

El gobierno fija prioridades, metas y objetivos a alcanzar, así como metodologías. Cuando se dice que es el gobierno quien realiza esta tarea hay que tener en cuenta que, si bien es cierto que formalmente es él quien toma las decisiones, en la realidad interviene en este proceso un número plural de actores. Estos actores (políticos, administrativos, sociales, económicos, científicos, morales, etc.) van a influir sobre el proceso de decisión a partir de sus intereses y recursos tanto materiales como ideológicos: La presencia de esa multitud de actores explica por qué las decisiones no son siempre las más <<racionales> o las más coherentes, sino el resultado de la confrontación entre actores.³⁰

- Modelos de toma de decisiones
- ✓ El Modelo de la Racionalidad Absoluta

De acuerdo a este modelo, tanto los valores como los objetivos de quienes toman las decisiones deben estar claros, y sobre que el conocimiento y la información sobre las alternativas de soluciones posibles, así como sus consecuencias deben estar completa y lo más conforme a sus valores.

Para tomar una decisión, la <<razón> nos dice que primero hay que conocer el problema, determinar sus valores y sus objetivos, luego analizar todas las soluciones posibles, finalmente, con toda la información en mano, escoger la solución y los medios más adecuados; es decir, la decisión óptima.

³⁰ Roth Deubel, *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación.*, 73.

Este modelo corresponde a la visión taylorista y positivista de que siempre existe una solución superior a otra (one best way) que se puede encontrar a través de un proceso de estudio científico.³¹

✓ El Modelo de la Racionalidad Limitada

Este surge a partir de la crítica al anterior modelo, que señala que es simplemente inaplicable en la realidad puesto que no se podrá tener toda la información ni del problema ni de las posibles soluciones, tampoco la capacidad intelectual y cognitiva del decisor y sus asesores para identificar soluciones de la misma, sino más bien es variable y pueden descartarse algunas soluciones válidas porque no coinciden con sus valores o simplemente son imperceptibles por éstos, porque los objetivos pueda que no estén claramente definidos y porque para tomar una decisión siempre hay un tiempo límite que no sea coherente al necesario para recoger la información y realizar todas las investigaciones existentes.

En ese sentido, el decisor nunca toma una decisión siguiendo la lógica racional de manera absoluta. Las limitaciones en la toma de decisión racional hacen que el decisor adhiera a la primera solución que le parece satisfactoria. Se trata entonces de buscar un término medio entre el análisis del problema y la urgencia de ofrecer una solución aceptable. Privilegia una solución sobre otra y minimiza el examen de otras soluciones, no busca la mejor solución, sino que trata de evitar la peor³².

Por su parte, Dente y Subirats indican al respecto que la decisión implica un acto de voluntad y la existencia de alternativas. Si no existe ese acto, y no existen esas alternativas, no hay decisión. Y es que junto al hecho de que una decisión implica un acto de voluntad, y la existencia de alternativas, un tercer elemento fundamental es el

³¹ Roth Deubel, 89.

³² Roth Deubel, 91.

proceso a través del cual se ha llegado a la elección final, o sea, la secuencia de acciones y de decisiones elementales que han acabado determinando su contenido.³³

Por tanto, se puede deducir que estudiar la decisión representa estudiar los procesos decisionales, los mecanismos mediante los cuales se «decide decidir», se analizan y se desechan las posibles alternativas y se alcanza el resultado final, que puede ser también el de «decidir no decidir», dejando las cosas exactamente tal y como están.

1.5.4 Fase IV: Implementación de la decisión

Concierne a la implementación práctica de la decisión (¡o su no implementación!) Por lo general es la administración la encargada de implementar la solución escogida por el decisor; es decir, de traducir la decisión en hechos concretos (implementation).

Otro aspecto importante que plantea la literatura al momento de la implementación es la visión “top-down” y la perspectiva “bottom-up”: El Enfoque top-down: Para Meny y Thoenig, citados por Roth, corresponde a la concepción tradicional del trabajo administrativo, que se desarrolla de arriba (top) hacia abajo (down) o del centro a la periferia, enfoque que presupone una clara separación entre la formulación y la decisión de la política, por un lado, y por otro, la implementación de las decisiones.

El Enfoque bottom-up: toma la dirección opuesta, de abajo hacia arriba, se trata de partir de los comportamientos concretos en el nivel donde existe el problema para construir la política pública poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente o por retroceso en vez de descendente.³⁴

³³ Bruno Dente y Joan Subirats, *Decisiones Públicas*, 1º Edición (Barcelona, España, 2014), 36.

³⁴Roth Deubel, *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación.*, 109.

1.5.5 Fase V: Evaluación de Impactos

La respuesta dada al problema y los impactos causados por su implementación son evaluados por los actores sociales y políticos (policy evaluation) y pueden dar pie a un reinicio de todo el ciclo con el fin de reajustar la respuesta (retroacción - feedback) o suprimir la política (program termination). Puesta en acción la política pública, su aplicación debe ser evaluada teniendo en cuenta el impacto que tuvo sobre la situación percibida como problemática.

Esta última fase puede hacer reiniciar el ciclo, si el problema persiste, o poner fin a la política pública si el problema resulta resuelto.

Tabla 2: El Policy Cycle de acuerdo a Jones (1970)

| FASE I: Identificación del problema | FASE II: Formulación de soluciones o acciones | FASE III: Toma de decisión | FASE IV: Implementación | FASE V: Evaluación |
|--|---|--|---|--|
| -Apreciación de los acontecimientos -Definición de un problema -Agregado de intereses -Organización de las demandas -Representación y acceso ante las autoridades públicas | -Elaboración de respuestas -Estudio de soluciones -Adecuación a los criterios | -Creación de una coalición -Legitimación de la política elegida | -Ejecución -Gestión y administración -Producción de efectos | -Reacciones a la acción -Juicio sobre los efectos -Expresión |
| Demanda de la acción pública | Propuesta de una respuesta | Política efectiva de acción | Impacto sobre el terreno | Acción política o reajuste |

Fuente: Roth-Deubel (2009, p.50)

Es importante señalar que el ciclo de la política no es perfecto, porque en la realidad muchas variantes pueden intervenir causando la reconstrucción de la política pública y cada etapa se puede poner de nuevo en juego. Como explica Roth-Deubel el ciclo de la política ha tenido muchas críticas estructurales como: cuáles son las situaciones que definen el inicio y el final de una fase, el modelo fomenta el punto de vista del legislador, cuáles son las conexiones entre las fases, la imposibilidad de una implementación neutral.

Sin embargo, *“a pesar de la limitaciones y críticas que se presentan, se considera que el policy cycle sigue siendo una excelente puerta de entrada pedagógica para presentar el análisis de las políticas públicas”*³⁵. Y es que, Jones presenta su ciclo de políticas de una forma didáctica y fácilmente comprensible. No obstante, en términos de la construcción de una política pública en la realidad no necesariamente se desarrolla en ese orden, sino como que pueden darse incluso de manera simultánea.

1.6 Definición de actores, objetivos, rol, contexto e incidencia en las políticas públicas

De acuerdo con Bruno Dente y Joan Subirats, para aproximarse al análisis de decisiones de las políticas públicas, lo primero que debe hacerse es identificar a los actores, por lo que en el caso concreto de la política pública en estudio interesa explorar los actores presentes en las decisiones de dicha política.

De tal manera que, analizar los actores implica también conocer sus valores y creencias en el proceso de definición de un problema, de las acciones y decisiones que toma y por supuesto las estrategias y tácticas que utilizan en el contexto de la política y que marcan su margen de acción, por ello el modelo de análisis de Dente y Subirats para estudiar los actores es el más completo.

³⁵ Roth Deubel, 55.

Dente y Subirats exponen que son actores aquellos que llevan a cabo las acciones relevantes, indicando que pueden sólo ser actores los individuos, mujeres y hombres, que actúan con el fin de obtener un resultado. Recalca que no son actores aquellos que están interesados en actuar, ni tampoco aquellos que deberían actuar, sino sólo aquellos que actúan³⁶. Los actores son los individuos o las organizaciones que llevan a cabo acciones capaces de influir sobre los resultados del proceso de toma de decisiones y que lo hacen por cuanto persiguen objetivos relativos al problema y a su posible solución, o bien relativos a sus relaciones con los otros actores.

En tal sentido, añaden que, en los países contemporáneos, en la construcción de una política pública es importante entender que los actores, no son solamente aquellos que deberían intervenir según lo señale las reglas legales, que definen las modalidades de toma de decisiones.

Así, partiendo de esta concepción, realizan tres advertencias relacionadas a cómo intervienen los actores en las decisiones y construcciones de las políticas, detallando como primer considerando que en las decisiones públicas intervienen una amplia serie de sujetos que realmente no tienen ninguna cualificación legal para participar, que en determinadas ocasiones puede significar un delito y causante de sanciones por los tribunales competentes, siendo la corrupción o la intención de influir en decisiones políticas a cambio de beneficios económicos o de índole política, suele ser la situación recurrente. La segunda hace referencia que a pesar que una entidad gubernamental tiene el deber de inmiscuirse en el proceso, no equivale que a dicha intervención sea realmente relevante, en relación a los resultados en cuanto a contribuir o influir en la toma de decisiones de dicha política, es decir que el sujeto formalmente responsable de la decisión no desempeña en realidad papel alguno, limitándose a redactar un acta, asumiendo la decisión tomada por otros.

Como tercera advertencia, destacan que un actor puede tomar la decisión de no intervenir en la toma de decisiones, lo que sin duda representa muchas veces una acción

³⁶ Dente y Subirats, *Decisiones Públicas*, 73.

relevante para explicar los resultados. Su inacción puede ser el resultado de interacciones con otros sujetos y, en cualquier caso, es fruto de un acto de voluntad presumiblemente orientado a un objetivo o por el contrario la inacción puede también ser explicada por una serie de razones que nada tienen que ver con la decisión de no actuar.³⁷

Por otra parte Dente y Subirats, también destacan que otro elemento que se considera clave dentro de los procesos de decisión de política pública es que las acciones individuales tienen lugar en nombre y por cuenta de otros sujetos, por ende, se puede decir que un actor es colectivo si los mecanismos con los que interactúan los individuos que forman parte tienen una fuerza, pero sobre todo estabilidad que garanticen que quienquiera que hable en su nombre realmente está representando los objetivos e intereses del conjunto, es decir de la unidad superior y no necesariamente los del individuo. Por tanto, refieren que pueden ciertamente ser actores de Policy las organizaciones, públicas o privadas, siempre que se respeten dos condiciones básicas: “que haya una coherencia interna suficiente y un control colectivo de los recursos utilizados. Lo mismo, afirman March y Olsen, vale para las instituciones públicas (1989)”.³⁸

Los autores concluyen que para que un actor colectivo pueda considerarse como tal, se hace necesario que pueda tener preferencias propias, y que éstas deben ser distintas a las de los individuos que lo constituyen, por tanto, indica que de ello procederían a las condiciones siguientes:

- a) *“Que sea reconocible un interés propio y específico del ente o unidad colectiva y que estén claras las condiciones para su supervivencia, para su autonomía y para su desarrollo.*

³⁷ Dente y Subirats, 75.

³⁸ Dente y Subirats, 76.

b) Que existan reglas, formales o informales, que tiene que cumplir quien actúe en nombre del actor colectivo.

*c) Que exista un grado, que sea mínimo, de identidad colectiva compartida internamente y comunicada externamente y que, a su vez, facilite la definición de las preferencias del actor colectivo que interviene en un proceso de toma de decisiones”.*³⁹

Estas tres condiciones mencionadas anteriormente, a la hora de realizar la aplicación en el análisis de la política permitirá que se pueda realizar una mejor clasificación, o más bien una mejor diferenciación entre actor y actor colectivo.

Aun así, los autores afirman que no es posible excluir a priori que, aún bajo estas condiciones, los representantes del actor colectivo no tengan en realidad intereses y objetivos propios y en conflicto con los de la entidad general, que no se identifiquen con ella y acaben contraviniendo las reglas, formales o informales, que deberían cumplir en favor de la organización o actor colectivo. Ante ello reiteran que no es nada fácil identificar quiénes son los verdaderos actores, y por ello en la reconstrucción de los procesos de decisión, las entrevistas que se realicen a los actores deben estar dirigidas a tratar de entender, bien y en profundidad los objetivos que estos perseguían y no a reconstruir qué ha pasado.⁴⁰

1.6.1 Los objetivos de los actores

Respecto a los objetivos que buscan los actores, Dente y Subirats, exponen que éstos son racionales en los procesos de decisiones de políticas públicas, ya que sus acciones se dirigen a alcanzar un fin, o un objetivo, por consiguiente, tienen relación directa con sus intereses, es decir que se implica sólo si tiene alguna razón para ello. En ese sentido, hacen dos observaciones en relación a ello:

³⁹ Dente y Subirats, 77.

⁴⁰ Dente y Subirats, 78.

1. Las preferencias de un actor dependen de la percepción de sus intereses y son los que definirán los objetivos en una interacción y por ende en la toma de decisiones, siendo que lo que realmente define las preferencias son las percepciones de sus intereses. Los autores incluso aclaran que “las percepciones de cada quien pueden ser falaces. Esto no convierte nuestro comportamiento en menos racional. Será «racional» si persigo con coherencia aquello que creo que puede favorecerme y con este fin elijo las alternativas que me parecen más adecuadas para alcanzar mi objetivo.”
2. Ambos autores exteriorizan que las preferencias son endógenas respecto a la interacción social y coinciden con (Wildavsky, 1987, p. 4), que dice: *“nosotros no elegimos nuestras preferencias «a la carta», sino que sólo podemos seleccionarlas o escogerlas entre unos pocos menús a precio fijo”*. Así, al hablar de los actores en los procesos decisionales, las preferencias y objetivos son exógenos, ante ello, March y Olsen (1997) subrayan que las preferencias políticas son construidas por las experiencias políticas; así como, por las instituciones políticas. No obstante, Dante y Subirats concluyen que los actores llegan al proceso de toma de decisiones con un conjunto de valores, creencias, experiencias y costumbres que se han formado fuera de ese proceso y quizás mucho antes.⁴¹

Un actor, como lo indican los autores puede perseguir dos tipos de objetivos, es decir que cada participante puede privilegiar sus acciones con base en uno de estos tipos o combinarlos, así Dante y Subirats, reiteran al respecto que los sujetos implicados en las distintas opciones de transformación de las modalidades de tratamiento de un problema colectivo, tienen preferencias y objetivos relativos al problema a tratar y/o a la solución a adoptar:

⁴¹ Dante y Subirats, 81.

1. **Objetivos de Contenido:** Son llamados así cuando tienen que ver con las preferencias relativas al problema colectivo que están tratando y las soluciones. De modo que los sujetos implicados en las distintas opciones de transformación de las modalidades de tratamiento de un problema colectivo, tienen preferencias y objetivos relativos al problema a tratar y/o a la solución a adoptar.

2. **Objetivos de Proceso:** Por el contrario, no están relacionados con el problema a solucionar, sino que guardan una estrecha relación con las dinámicas de poder y autoridad que se dan dentro de los subsistemas de la política pública. Es decir, la alternativa de solución del problema y los efectos de la política seleccionada viene más bien determinada a partir de las consecuencias que ésta tiene sobre los recursos y sobre las posiciones de los otros participantes.

Así, mientras que todos los actores, independientemente de su rol o su ubicación en el proceso de política, persiguen en alguna medida objetivos de contenido, los objetivos de proceso constituyen una expresión de la manera en que cada actor desea tomar cierto protagonismo en el proceso.⁴²

Tabla 3: Objetivo de los actores de acuerdo a Dente y Subirats

| | | |
|---------------------------------|------------------------|--|
| Objetivos de los actores | Objetivos de Contenido | Se relacionan directamente con el problema y tienen preferencias al problema a tratar y las soluciones |
| | Objetivos de Proceso | Guardan una estrecha relación con las dinámicas |

⁴² Héctor Andrés Pérez Enciso, "Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia", *Universitas Humanística* 83, núm. 83 (2016): 258, <https://doi.org/10.11144/javeriana.uh83.padp>.

| | | |
|--|--|--|
| | | de poder y autoridad que se dan dentro de los subsistemas de la política pública |
|--|--|--|

Fuente: Elaboración propia a partir de Dente y Subirats.

En ese contexto, sabiendo que los actores persiguen ya sea objetivos de contenido o de proceso, y de cierto modo son racionales, se hace importante que en la presente investigación se pueda identificar este tipo de objetivos en el proceso decisonal, habida cuenta que son los actores que han incidido en la política el punto central del análisis, por tanto se hará necesario hacer un acercamiento a la definición de objetivos que han perseguido dichos actores en la formulación e implementación de la política pública, puesto que para legitimar sus argumentos, defender una posición y perseguir determinados objetivos, cada actor pone en juego los recursos que tiene a su disposición, que pueden involucrar desde potestades legales y políticas hasta recursos económicos y cognitivos.⁴³

1.6.2 Recursos de los actores

De acuerdo a Dente y Subirats para que un actor pueda efectivamente influir sobre los resultados de un proceso de toma de decisiones, es necesario que sus acciones puedan generar, al menos potencialmente, efectos relevantes para los otros participantes en la decisión. Esos efectos vendrán determinados por los recursos de acción a su disposición. Los recursos de acción llamados también recursos de actores consisten en la transferencia de un bien cualquiera que tenga valor para quien lo recibe y una de las características es la capacidad de ser sustituidos. Lo que importa es la capacidad de contribuir a determinar la transformación de los comportamientos de quien se encuentra

⁴³ Pérez Enciso, 259.

en la otra parte de la (metafórica) mesa de negociación o de acuerdo, y esto puede obtenerse alterando la distribución de los bienes más diversos.⁴⁴

En la presente investigación, se tomarán los tipos de recursos más usados en los procesos de política pública y fácilmente distinguibles entre ellos, planteados por los autores: los recursos políticos, los recursos económicos, los recursos legales y los recursos cognitivos.

1. Los Recursos Políticos: Se refieren a la cantidad de consenso que un actor es capaz de poner en movimiento. Dicho consenso puede estar referido a la población entera o a grupos sociales determinados, implicados en las diversas políticas públicas. En este caso en concreto, puede conocerse el nivel de consenso que un actor o un determinado planteamiento tiene a través de las elecciones o referéndums, puede ser modificado a través de campañas de comunicación e información o afectado por acontecimientos externos. Y tal como lo plantean los autores, pueden existir diferentes factores que del por qué su consenso ha sido logrado o modificado, como el carisma o el prestigio personal, ideologías compartidas entre quien presta y quien recibe, el reconocimiento de que un actor posee las capacidades cognitivas o de otro tipo necesarias para tratar un problema de políticas públicas, la conveniencia de las opciones propuestas o simplemente de la tradición o de la costumbre. Los autores indican que este recurso es esencial en todos los procesos decisionales de política pública sobre todo porque puede tener la posibilidad de ejercer en la transformación de las modalidades de tratamiento de un problema. Así en los regímenes democráticos, el consenso respecto a los representantes electos constituye la base de los poderes legales que les son atribuidos y explica el nivel de confianza que los ciudadanos tienen en relación con las instituciones político-administrativas. También se destaca que el consenso es importante para el resto de recursos, ya que solamente solo si los otros recursos disponibles en el proceso de decisión tendrán valor en la medida en que los actores entren en consenso en la decisión

⁴⁴ Dente y Subirats, *Decisiones Públicas*, 85.

de un proceso de política pública, considerando que los actores han agotado todos los medios para concluir que dicha decisión es la mejor posible para alcanzar los objetivos colectivos.⁴⁵

Insisten que el resto de recursos son importantes sólo y en la medida que estos sean capaces de transformarse en consenso durante el intercambio político, es decir si los demás actores terminan estando de acuerdo con la oportunidad de adoptar la decisión, que aquélla es la mejor decisión posible para satisfacer sus propias preferencias, porque tienen miedo de represalias o simplemente porque se fían de quien propone la decisión, el resultado final no cambia.

2. Los Recursos Económicos y financieros: los autores también destacan la importancia de que los mismos sean importantes para quien los recibe. Éstos están relacionados con la capacidad de movilizar recursos económicos de cualquier tipo (dinero u otros bienes) para modificar o influenciar los comportamientos de los otros actores. De manera que, la simple y pura posesión de dinero no es una condición suficiente para predecir la importancia de un actor determinado en un determinado proceso de toma de decisiones, es decir que no solo por disponer de recurso económico hace de entrada a un actor competente o influyente en un proceso de policy que trate sobre aspectos de valor y/o de identidad.

Dente y Subirats reconocen que los recursos económicos son importantes porque pueden ser usados directamente para influir sobre los comportamientos de sujetos, cuyo acuerdo puede resultar útil para hacer posible la decisión que se quiere adoptar como parte del intercambio político. Así, la importancia de los recursos económicos radica en que pueden ser usados para influir en el comportamiento de los actores, logrando que el acuerdo obtenido resulte útil para el logro de la decisión deseada. En este tipo de situaciones se puede confrontar

⁴⁵ Dente y Subirats, 86, 87.

con la capacidad que tienen los recursos políticos de transformar una decisión. Sin embargo, los recursos económicos cobran relevancia si los sujetos beneficiarios de los mismos, ven la posibilidad de mejorar de manera sustancial su situación económica a cambio de transformar su decisión o reformular sus objetivos planteados.⁴⁶

Se hace necesario destacar, que tanto los recursos políticos como los recursos económicos se pueden equiparar en cuanto a sus resultados y al peligro existente en el juego de poder, ya que es propenso el uso de dichos recursos para recurrir a actos fuera de la ley para el logro de voluntades en el proceso decisional. Es de especial atención que, para ambos casos, los recursos deben ser deseables o valiosos para el sujeto o actor al que se le ofrece, con lo que, confirma la importancia del estudio de los actores y sus aspectos principales para la comprensión de las decisiones y resultados de una formulación de una política pública.⁴⁷

3. Los Recursos Legales: Consisten en las potestades, o posiciones de ventaja, que las normas jurídicas, y en general los pronunciamientos de las autoridades legislativas y administrativas, atribuyen a algunos sujetos en los Estados contemporáneos. A cerca de ello, se hace necesario hacer una diferencia entre Ley y derecho, ante ello la Ley se define como un acto normativo prescribe ciertos comportamientos y es aprobado por una autoridad legítima: el Senado en la antigua Roma, el rey en las monarquías absolutas, el Parlamento en los regímenes democrático-representativos. Dichos actos normativos generan todas las actuaciones como: definir posiciones ventajosas para un actor (por ejemplo, definen quién tiene la competencia legal para ocuparse de un problema), definen cuáles son los comportamientos prohibidos y cuantifican las sanciones aplicables,

⁴⁶ Dente y Subirats, 90.

⁴⁷ Karen Mariela Estrada Romero, "La Formulación de la Política Cultural en El Salvador, durante el período 1991-2018." (2019), 36.

regulan las modalidades a través de las cuales un ciudadano puede dirigirse al juez, fijan en definitiva los procedimientos que hay que seguir.⁴⁸

Por su parte, el derecho, es no sólo el conjunto de las leyes existentes, sino también un corpus que contiene los principios según los cuales las leyes son interpretadas. No obstante, los principios del derecho no están escritos en ninguna ley en tanto las reglas *pacta sunt servanda* (lo pactado obliga) o *nema ad factum cogípotest* (nadie puede ser obligado a actuar) son válidas independientemente del hecho de que el código civil regule la materia de los contratos o de que la esclavitud fuese abolida hace tiempo y constituya un delito.⁴⁹

Se reconoce que el derecho también se transforma, pero mucho más lentos y por sujetos que son ajenos a la ley. De hecho, y por todos estos elementos, el derecho no es algo que esté a disposición de los actores, ya que tener acceso a la ley, no significa que se cumpla el derecho. Al contrario, la ley es un recurso que puede ser selectivamente utilizado por los actores y cuyo uso depende en última instancia de los intereses y de los objetivos que se quieren perseguir. Siendo que, en realidad lo que de verdad cuenta en los procesos decisionales es el «Uso del derecho», es decir, la capacidad de los actores para utilizar los recursos legales que tengan a su disposición. Por tanto, debemos tener presente que la ley es la que está más accesible a los actores y ser utilizado por ellos para el logro de los objetivos que están interesados en alcanzar. La literatura indica que puede ser que el actor no utilice los recursos legales de los que dispone simplemente porque no le conviene, además estos recursos son o no utilizados dependiendo de “*la consideración* sobre el resto de recursos que los participantes pueden poner en juego”.⁵⁰

⁴⁸ Dente y Subirats, *Decisiones Públicas*, 92,93.

⁴⁹ Dente y Subirats, 94.

⁵⁰ Dente y Subirats, 95.

En otras palabras, el uso de otro tipo de recursos, especialmente la búsqueda del consenso, puede ser mejor estrategia en esta situación que el uso de los recursos legales. Así en los Estados Contemporáneos los procesos de elaboración de políticas públicas, tienen sus propios poderes legales, por tanto, la posibilidad de decisión política depende de la voluntad de todas las partes de alcanzar un compromiso sobre qué prerrogativas son inderogables y cuáles en cambio pueden ser sometidas a las exigencias de la coyuntura o del caso concreto⁵¹.

4. Los Recursos Cognitivos (la información): Es el conocimiento uno de los elementos básicos en la capacidad de intervención de los actores. Estos recursos son definidos como la disponibilidad de informaciones o de modelos interpretativos relevantes en relación con la adopción de una decisión. En este punto se destaca que es este recurso el que brinda la posibilidad de elegir la mejor alternativa posible a que se disponga de una perfecta información, tanto sobre cuáles son las alternativas disponibles como sobre los costes y beneficios asociados a cada una de ellas.

*“Los enfoques modernos del desarrollo económico y social parte de la consideración de la necesidad de aprovechar los «conocimientos locales» que de otro modo se perderían, por lo que se hace necesario la participación desde abajo (Barca, 2009, pp. 25-27; Vázquez Barquero, 1999, 2005)”.*⁵²

Los recursos cognitivos, están constituidos por conocimientos que se puedan tener en relación a elementos técnicos, sociales, económicos y políticos del problema colectivo a resolver. Lo que idealmente se busca a través de estos recursos es la voluntad de aprovechar los conocimientos de los muy diversos actores, como el mejorar posteriormente las posibilidades de implementación de los cambios a introducir.

⁵¹ Dente y Subirats, 95–96.

⁵² Dente y Subirats, 97.

En principio, cualquier «trozo» de saber puede ser relevante para un actor determinado y contribuir a modificar su curso de acción.

Se trata de un recurso escaso y muy desigualmente repartido entre los actores de una política pública.

Subirats y Dente también consideran que es oportuno agrupar los tipos de conocimientos aplicados en la mayoría de los procesos decisionales, organizándolos en tres grupos: los datos y las informaciones, las teorías y los modelos, y los conocimientos sobre el proceso.

1. Datos e informaciones: Poseer estadísticas fiables acerca de las características de una población o de un territorio, poder cuantificar los costos y los rendimientos esperados de una tecnología determinada, o las tasas de satisfacción de los beneficiarios de una política o de los usuarios de un servicio, pueden abonar de manera importante en el proceso decisional, tanto que los actores implicados en el proceso de las políticas públicas -las autoridades públicas, y también los grupos de interés intentan aumentar su influencia a través de la colección y/o la producción de datos, que no acostumbran a querer compartir y que ponen a disposición de los otros actores sólo tras duras negociaciones⁵³.
2. Teorías y modelos: Este ítem se vuelve crucial en la medida que los datos e informaciones obtenidas solamente tienen el valor necesario a medida que se enmarquen dentro de teorías y modelos que les den sentido a los números. Esto permitirá brindar explicaciones con los argumentos oportunos y que permitan persuadir al resto de actores en el proceso de decisión de una política

⁵³ Dente y Subirats, 105.

pública y dirigir su interpretación hacia el logro de los intereses y objetivos de los actores que proponen los argumentos.⁵⁴

3. Conocimientos del proceso de toma de decisiones: Llamados también conocimientos estratégicos, son casi siempre recursos esenciales para el innovador de políticas públicas en relación a la capacidad de conceptualizar correctamente las modalidades mediante las que se llega a la modificación de una política pública, de identificar a los actores que intervienen en la interacción y sus características específicas y, en general de comprender su dinámica y prever sus posibles resultados.

Tabla 4: Recursos de los Actores de acuerdo a Dente y Subirats

| Recursos de actores | | | |
|---------------------|-------------------|----------------|-------------------|
| Políticos | Económicos | Legales | Cognitivos |

Fuente: Elaboración propia a partir de Dente y Subirats.

Los autores despliegan una tipología de recursos de los actores de manera precisa y detallada para un análisis decisional, de manera que para la presente investigación será de mucha utilidad conocer cómo los recursos de los actores influyen de manera decisiva en la formulación e implementación de la política pública en estudio.

Además de conocer los recursos de los actores se hace necesario conocer la dimensión de la diversidad de actores que pueden incidir en una política, por lo que

⁵⁴ Estrada Romero, “La Formulación de la Política Cultural en El Salvador, durante el período 1991-2018.”; Fuenmayor, “Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas”.

también será de mucha importancia dentro del proceso de las decisiones en una política pública quiénes son los diferentes tipos de actores que se identifican en la formulación e implementación de la política pública de atención para las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador.

1.6.3 Tipología de actores

Dente y Subirats describen su tipología referente a que designan “lógicas de acción”, considerados objetivos generales del actor o bien, sus preferencias particulares; las preferencias de base definidas por su visión del mundo y que, a su vez, definen las fronteras dentro de las que él mismo identifica su misión. Los objetivos específicos que un actor perseguirá dentro de un determinado proceso de toma de decisiones dependen de esa visión y de esa misión.

De manera que resulta útil la clasificación de los actores para poder así calibrar el nivel de complejidad de la red decisional y más bien poder determinar las acciones que los actores realizarán en los procesos decisionales en una política pública, así el propósito de la intervención define el estilo, la racionalidad y la lógica de acción de ese actor específico y, en consecuencia y presumiblemente, de todos aquellos que se incluyen en la misma categoría, en tanto que la clasificación no es rígida, ya que es muy posible que el mismo sujeto pueda ser clasificado en varias categorías y que, en el mismo sentido, sus comportamientos puedan oscilar a lo largo del proceso. En ese sentido, los autores proponen la clasificación de los actores en 5 categorías: actores políticos, actores burocráticos, aquellos que representan o trasladan intereses especiales, y aquellos otros que representan o trasladan intereses generales, y expertos.

- a) Actores Políticos: Se refieren a aquellos sujetos que su pretensión o propósito de intervenir la basan en los procesos decisionales por el hecho que representan a los ciudadanos por medio de un consenso significativo sobre el tema a tratar. Un actor político reivindicará un papel más relevante en el proceso decisional cuanto

más amplia sea la cuota de consenso que dicho sujeto se atribuye y que los otros participantes le reconocen. Su lógica de acción radica en mantener y aumentar dicho consenso, sobre todo si debe someterse periódicamente a examen electoral como es el caso de los partidos políticos, por tanto, en cada circunstancia tenderá a escoger la alternativa que mejore su capacidad de obtener consenso. En tanto, se asocia a menudo con el hecho de que el sujeto es capaz de lograr resolver los problemas, es decir la capacidad de alcanzar un acuerdo final en un conflicto, aunque eso se traduzca en asumir el sacrificar elementos políticamente no esenciales⁵⁵.

En esta categoría se destaca la importancia que la comunicación posee en el estilo decisional de los actores, y la importancia de su papel en la resolución de problemas para su entorno social, a fin de sumar grado de consenso y evidenciar la importancia de su papel en el proceso de decisión, de manera que, si el ciudadano no conoce dicho papel en el proceso, podrían debilitar el consenso del que goza.

- b) Actores burocráticos: son aquellos sujetos que basan sus lógicas de acción o propósito de intervención en la consideración de que las reglas legales les atribuyen una responsabilidad determinada en el procedimiento de adopción de la decisión, es decir les atribuyen compromisos determinados en un proceso de política pública. Max Weber (1981) la denomina legitimidad legal-racional. La hipótesis de intervención que apoya esta categoría de actores se basa en que, con frecuencia, la organización estatal requiere, para hacer más eficientes sus procesos, diferenciar con la mayor claridad posible qué actores asumen determinadas responsabilidades y qué mecanismos tienen a su disposición para ejercerlas.

⁵⁵ Dente y Subirats, *Decisiones Públicas*, 110.

Justificarán los actores burocráticos todas sus acciones a partir de la lectura e interpretación de las normas, en el acatamiento de los procedimientos predeterminados por ley y en el respeto de las competencias y responsabilidades definidos en la misma. Tienen una natural propensión al sigilo, o incluso al secreto, que pueden inevitablemente entrar en conflicto con la forma de operar de los otros participantes y, en especial, de los actores políticos. De acuerdo a los autores, la ley sigue siendo un elemento importante en el modo de gobernar, la lógica: burocrática mantiene su centralidad en los procesos decisionales de política pública.

- c) Actores que representan o trasladan intereses especiales: Dente y Subirats los define como aquellos actores que intervienen movidos por el hecho de que la elección entre las alternativas incide directamente sobre sus intereses, ya sea por los costes que les conlleva, sea por la posibilidad de obtener beneficios. En consecuencia, un resultado de una decisión en política pública implica la obtención directa de beneficios concretos. Este tipo de actores muy bien pueden tratarse de empresas, individuos, organizaciones representativas de determinadas profesiones o de personas que viven en un lugar determinado. En este campo, se pone evidencia la voluntad de intervención de sujetos que intentan influir en los resultados con fines propios o egoístas, y desde una lógica utilitaria a través los procesos decisionales.

En este caso en específico es importante subrayar que, a diferencia de los actores políticos y burocráticos, este tipo de actores no tienen una relación biunívoca con el tipo de recurso a utilizar para el alcance de sus objetivos; en ese sentido pueden usar cualquier tipo de recurso que tengan a disposición y que sean válidos para el resto de participantes, puesto que su lógica de acción es “*maximizar los beneficios y minimizar los costes*” y, por consiguiente, elegirán la alternativa que permita el logro de dicho objetivo.⁵⁶

⁵⁶ Dente y Subirats, 113.

d) Actores que representa o trasladan intereses generales: Son aquellos que, sin estar dotados de legitimidad política o legal, representan a sujetos o intereses que no pueden defenderse por ellos mismos, y que por ende no son capaces estructuralmente de actuar en primera persona. Un ejemplo de ello son los grupos ecologistas o grupos animalistas, cuyos intereses indican los autores Dente y Subirats son demasiados difusos. En tanto, estas temáticas tienen en común que se trata de materias de escaso interés para los actores políticos, ya que son problemas que sólo pueden resolverse a largo plazo y es difícil que se traduzcan en consenso electoral y, por el otro, las políticas públicas habituales, y por lo tanto también las leyes, se ven afectadas excesivamente por los intereses políticos y económicos inmediatos, perdiendo así dimensiones de valor más general muy importantes.

En el caso de este tipo de actores, cuanto más radical sea la posición y más se rechacen compromisos y mediaciones por parte de una determinada organización, más salvaguardada está del peligro de ser atacada por otras entidades que pretenden también representar ese mismo sector de intereses generales. En cuanto a los recursos con los que cuentan estos actores, pese a que muchas de estas organizaciones cuentan con conocimientos legítimos sobre sus intereses, habitualmente recurren a estrategias de acción basadas en el uso de recursos políticos, como por ejemplo campañas comunicacionales y de prensa, recopilación de firmas, encuentros y organización de manifestaciones, todo con la finalidad de tratar de influir en la opinión pública y sobre todo que a las autoridades les sea más difícil en términos de pérdida de consenso, el desatender sus demandas.⁵⁷

También, éstos pueden recurrir a recursos legales con el fin de reclamar a las autoridades el cumplimiento de sus obligaciones respecto a sus intereses y de esta manera influir en la agenda pública.

⁵⁷ Dente y Subirats, 114,115.

e) Actores Expertos: Son aquellos actores que basan su lógica o propósito de intervención en el hecho de que poseen los conocimientos necesarios para estructurar el problema colectivo y/o para formular las alternativas más adecuadas para la resolución. Es decir, son sujetos que al contar con un importante volumen de recursos cognitivos en gran medida tienen legitimidad para intervenir en los asuntos de políticas públicas. Su actuación debe incorporar plena disponibilidad para el debate y para la valoración de su labor por parte de otros profesionales, rechazo y denuncia de las posiciones ideológicas preconcebidas y de todo lo que aparezca como “no científico”, considerado sustancialmente equivalente a lo irracional⁵⁸; así, entre la comunidad científica, ya sean de ciencias duras o sociales puede haber varios modelos de análisis sobre el mismo tema conllevando a conclusiones divergentes. En tanto, pueden darse fuertes controversias acerca de la significatividad de los datos.

En razón a lo anterior, se hace necesario prestar atención al número de expertos con los que se cuenta en el proceso de formulación en una política pública, en el sentido en que podría existir una mengua del valor de los expertos y del sujeto de estudio del que surge el conflicto. Así, el nivel de debate entre expertos perfectamente aceptable en un congreso científico, puede llegar a ser del todo inapropiado y contraproducente si se traslada a procesos de policy making con una alta densidad de expertos, porque acabará por disminuir el valor de los expertos mismos e incluso de aquello que ha hecho surgir el conflicto o el dilema. En definitiva, es importante destacar que muchas veces la presencia del actor experto generalmente está relacionada con el objetivo de aumentar los recursos políticos de quien está proponiendo una innovación (o de quien se opone) de policy, es decir que no participan a título personal en la formulación de la solución de un problema colectivo.

⁵⁸ Dente y Subirats, 115.

Tabla 5: Tipología de actores según su lógica de acción de acuerdo a Subirats y Dente (2014)

| | |
|--|--|
| Actores según su lógica de acción | Actores políticos |
| | Actores burocráticos |
| | Actores que representan o trasladan intereses especiales |
| | Actores que representa o trasladan intereses generales |
| | Actores expertos |

Fuente: Elaboración propia a partir de Dente y Subirats.

1.6.4 El rol de los actores

Como todo proceso inmerso en las políticas públicas, es importante identificar el rol que juegan todos aquellos actores públicos o privados que participan en el mismo, porque es desde ahí donde aspectos como las motivaciones, objetivos e intereses se van configurando y concretizando en las fases o en el ciclo de desarrollo de las políticas públicas.

Bajo el contexto del análisis de la política pública, se entenderá por roles: como las funciones que los actores desempeñan en el ámbito del proceso decisional concreto y que implican ciertas relaciones con las acciones y comportamientos de cada uno.

Retomando a Joan Subirats, español con alta formación académico/profesional y alta experticia laboral en áreas de políticas públicas y gobernanza, da a conocer en su libro “Decisiones Públicas”, que existen diferentes roles de los actores inmersos en las políticas públicas y que estos pueden ser desempeñado, en procesos diferentes o incluso en el mismo proceso, por políticos, actores burocráticos o por cualquier otro tipo de actor, por lo que la acción de un sujeto involucrado en el proceso decisional tendrá dos tipos de vínculos: por su categoría y por el rol desempeñado. Bajo esa dinámica, Subirats y

Dente proponen que los roles que pueden reconocerse en el proceso decisional son los siguientes⁵⁹:

- Promotor: llamado también iniciador, es el sujeto que plantea el problema, es decir, que propone la necesidad de intervenir para modificar las modalidades de tratamiento de un problema colectivo y/o que propone adoptar una solución determinada. Para Dente y Subirats existen dos características importantes en dicho rol, la primera sobre la base de objetivos de contenido que en última instancia busca darle solución a un problema determinado, por lo que es inevitable pensar que las preferencias de quien decide iniciar una transformación estén ligadas esencialmente a que éste considera importante el problema y útil la solución propuesta y la segunda, sobre la determinación de estos, es decir, la consistencia operativa para que se logren los objetivos propuestos, por tanto, la obstinación y la perseverancia parecen ser condiciones necesarias.

Ambos autores indican que será más proclive a compromisos si el promotor es un político o un portador de intereses especiales, y será probablemente más inflexible en el caso de que sea un actor burocrático, un representante de intereses generales o un experto.

- Director: llamado también fixer o pivot del proceso de decisiones. Es el sujeto que tiene la función de pilotar el proceso desde el inicio hasta el final. Los roles van enfocados a la persecución de objetivos, pero únicamente en los procesos de una política pública, más que en la solución del problema. Por supuesto, teniendo en cuenta un mayor grado de responsabilidad y mediación con otros actores inmersos. Este rol es importante tanto en el proceso de decisión como en su aplicación, por lo general suele coincidir con el de promotor; así plantea dicha coincidencia Kingdon (1984). La figura del policy entrepreneur o emprendedor del

⁵⁹ Dente y Subirats, 121.

cambio en las políticas, propuesta por la literatura, es de hecho una suma de estos dos roles.⁶⁰

Por su parte, Dente y Subirats afirman que los roles no siempre coinciden, ya que las cualidades que se exigen para desempeñar el papel de director y las características que se relacionan con él son diferentes a las típicas del promotor, necesaria la capacidad de ir adaptando la definición del problema y la de replantear la solución técnica a las exigencias de los distintos participantes, así como la de suscitar el interés de otros actores, comunicar eficazmente al interior y al exterior las razones y la importancia de la propuesta, elegir el momento más adecuado para actuar, entre otros.⁶¹

Por otro lado, es importante mencionar que puede ser posible que los objetivos del director sean objetivos de proceso cuando no sea el promotor, en el sentido de que no tiene preferencias fuertes con respecto al problema o a la solución, pero en cambio está muy interesado en su relación con el resto de actores, en tanto lo que puede ocurrir en este caso que al final no se haya contribuido a resolver eficazmente el problema colectivo. Dente y Subirats indican que una manera de comprobar si el proceso que se está reconstruyendo es de este tipo consiste en comparar los objetivos declarados con los instrumentos utilizados y los recursos invertidos. En ese sentido indican que la existencia de contradicciones internas y/o la no congruencia entre fines y medios representan un indicio de que el director del proceso, no ha podido o no tenía algún interés real en realizar una verdadera reforma, sino que pretendía sólo ganar en visibilidad o, simplemente, no caer en el descrédito.⁶² Sin embargo, la literatura plantea que el fixer puede ser necesario a la hora de lograr desbloquear un proceso de toma de decisiones.

⁶⁰ Dente y Subirats, 123–24.

⁶¹ Dente y Subirats, 124.

⁶² Dente y Subirats, 125.

- Opositor: Definido como el sujeto colectivo o individual que invierte sus recursos con la finalidad de impedir las transformaciones. En el origen de la oposición se pueden encontrar tanto objetivos de contenido como de proceso. Ambos autores exteriorizan que es más frecuente en el caso de actores políticos o burocráticos y menos frecuente, entre portadores de intereses especiales y generales y entre los expertos; y la posibilidad de incidir en el proceso depende de la disponibilidad de los recursos y su uso eficaz de los mismos.
- Aliado: La clave de este rol es aportar sus recursos a la coalición innovadora llevando a cabo acciones o simplemente declarando su apoyo, siempre y cuando sus objetivos de contenido o de procesos sean congruentes con los de los promotores y/o directores. En este caso, es el director de un proceso quien puede, si bien dentro de ciertos límites, escoger a sus aliados, considerando varias limitantes como la posibilidad de aportar un alto grado de heterogeneidad más allá del límite que garantiza su firmeza o solidez, o porque cambia de manera excesiva o indeseable las modalidades de interacción.
- Mediador: Como bien lo dice su nombre, este rol exclusivamente persigue objetivos de proceso y su interés se fundamenta en favorecer un acuerdo entre los actores presentes. Denominado también un tipo de director que es necesario siempre y cuando exista un conflicto en el que verdaderamente puede mediar y que esta mediación pueda significar resultados los actores. Idealmente a ser completamente imparcial, siendo su objetivo único el de el que se pueda llevar a cabo el proceso de toma de decisiones de manera satisfactoria para los protagonistas principales, aunque en la realidad indica la literatura, que la gran parte de las mediaciones que se dan, principalmente en el sector público se realizan fuera de cualquier relación profesional y con frecuencia por iniciativa de terceras partes.
- Gatekeeper: Traducido como “portero”, es quien controla los accesos a un lugar público, quién abre o cierra una puerta que permite el acceso. De acuerdo con los

autores de Decisiones Públicas, es el sujeto que aun sin tener objetivos de contenido, es capaz de ejercitar un poder de veto y de bloquear el progreso del proceso de toma de decisiones a causa de los recursos que controla. En otras palabras, es el individuo que permite o no la entrada de los temas a la agenda pública y que pueden usar su discrecionalidad técnica para obstaculizar un proyecto de nueva edificación. Un ejemplo de ello puede ser el presidente de una asamblea o una comisión legislativa que dirige la formación de la agenda. El Gatekeeper usa sus propios recursos legales para impedir la adquisición de recursos esenciales al promotor, muchas veces no porque se considere que esté en contra sino con el fin de afirmar su papel central en la interacción de actores, en tal sentido, la implicación potencial de gatekeepers que puedan impedir el progreso del proceso, o por lo menos de retrasarlo, es una de las tácticas más usadas por los opositores.⁶³

- Filtro: catalogado como aquel personaje que representa los objetivos e intereses ajenos y utiliza casi exclusivamente los recursos de aquél a quien representa, involucrándose de esa manera en el proceso. En tal sentido, no es catalogado un actor como tal puesto que en realidad no persigue objetivos reales y las acciones que lleva solo conllevan el uso en una medida muy pequeña de sus recursos.

Tabla 6: Rol de los actores en la interacción de acuerdo a Dente y Subirats

| | |
|---|------------------------------|
| Rol de los actores en la interacción | • El de Promotor o iniciador |
| | • El de Director |
| | • El de Opositor |
| | • El de Aliado |
| | • El de Mediador |
| | • El de Gatekeeper (portero) |
| | • El de Filtro |

Fuente: Elaboración propia a partir de Dente y Subirats.

⁶³ Dente y Subirats, 129.

Por tanto, en el análisis pertinente del proceso decisonal son considerados importantes la clasificación de los roles que representan los actores en la Política Pública de Atención de las Personas que resultaron con Discapacidad a Consecuencia del Conflicto Armado en El Salvador, en el sentido de poder describir cómo los actores han incidido en la elaboración y en la puesta en marcha de la misma, a partir de su identificación y clasificación.

1.6.5 El contexto de la decisión

Tan complejo es hablar del diseño y ejecución de políticas públicas como encontrar puntos en común entre los actores participantes para la toma de decisiones acertadas y efectivas. Dicho sea de paso, el tipo de decisiones que se toman para luego incluirlas en la agenda política y pública pasa por analizar y prever los entornos políticos, económicos, sociales, culturales y normativos, que luego se convertirán en el contexto de las decisiones tomadas. Tal es el caso de la política de estudio, cuyas decisiones para echarla a andar se dieron en un contexto complejo del cual iba saliendo el país, hay que recordar que se venía de un periodo de 12 años de conflicto armado y que por tanto lo que se buscaba era un mecanismo de negociación o consenso para cambiar la historia caótica que vivía el país.

En ese sentido, de acuerdo a Bruno Dente y Joan Subirats, existen tres categorías que definen el contexto de las decisiones y que no son ajenas a la política de estudio, las cuales son:

a) Contexto cognitivo.

El contexto cognitivo se define como *las condiciones bajo las cuales el conocimiento ... es producido, distribuido, interpretado y aplicado... Estas condiciones*

*definen la «estructura de oportunidades cognitivas» que caracteriza a una determinada sociedad en un determinado momento.*⁶⁴

Sentar las bases para implementar un proceso de paz en el país, significó contar con la capacidad de liderazgo para crear diálogos entre las partes involucradas en el conflicto civil, en ese sentido, el objetivo en común era instalar mesas de dialogo, mediación y negociación que diera a corto plazo, frutos transformados en acuerdos mutuos y compartidos. Y no solo eso, el contexto cognitivo que gestó a la política objeto de investigación, también incluyó la capacidad de reproducir internacionalmente el cese al fuego logrando el acercamiento y convencimiento de otros actores externos al país para que también aportaran al fin del conflicto.

Es así como se evidencia que el contexto cognitivo no fue ajeno al proceso de diseño y ejecución de la Política Pública de apoyo a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, principalmente porque la política pública logró gran eco positivo en la opinión pública salvadoreña y mucha aceptación y legitimidad en las partes involucradas que, dicho sea de paso, representaban a arraigos y culturas opuestas.

b) Contexto económico

El contexto económico y tecnológico puede ser definido como el conjunto de las condiciones económicas que caracterizan a una sociedad en un determinado momento. En este caso aparecen elementos que son, obviamente, más estructurales y otros de naturaleza más contingente.⁶⁵ Es decir, el conjunto de factores y condiciones, estructurales o coyunturales, que influyen en los procesos decisionales y contribuyen a determinar los resultados.

⁶⁴ Dente y Subirats, 174.

⁶⁵ Dente y Subirats, 180.

Ciertamente, toda política pública debe diseñarse sobre la base de análisis profundos del contexto económico del país de cual son parte. Será muy diferente diseñar una política pública al interior de países pobres como Kenia, y otra en países como Australia. Por tal razón, el contexto económico pasa en primer lugar, por conocer de primera mano la capacidad adquisitiva de un Estado, su nivel de riqueza, el tipo de políticas económicas existentes, los tipos de sectores productivos con mayor potencial, las actividades económicas más predominantes, los ciclos económicos más rutinarios o constantes (inflación, recesión, y otros), el tipo de restricciones económicas existentes, los gastos públicos realizados, la situación de las finanzas públicas, nivel de ingresos y otros como la deuda externa.

A todo ello, también se debe conocer de primera mano otras condiciones vinculadas a la tecnología e industrialización, que permitan contribuir positivamente a la ejecución satisfactoria de toda política pública.

c) Contexto institucional

Tener claro las reglas de juego es fundamental cuando se trata de disponer y ejecutar políticas públicas sociales, económicas, culturales, medioambientales y otras. Eso pasa por saber los tipos de gobiernos existentes, los sistemas democráticos instaurados, la dependencia de poderes, legislaciones vigentes y normativas aplicables. Hay que recordar que toda política pública tiene una base legal y un proceso apegado a derecho que deberá implementar. Evidentemente dependerá como se dijo anteriormente, del tipo de sistema democrático y tipo de gobierno existente.

A esta categoría pertenecen, ciertamente, el nivel de protección de los derechos de propiedad, el grado de descentralización o fragmentación del poder legislativo, el nivel de independencia del orden judicial, el rol atribuido a los instrumentos de democracia

directa, la existencia de reglas generales relativas al modo en que puede y debe desarrollarse la acción pública, etcétera.⁶⁶

Por ejemplo, no será lo mismo implementar una política pública participativa, cuyas facultades se establezcan en los ordenamientos jurídicos internos de un país como El Salvador, a otra política pública sin mayor legitimación (desde una perspectiva subjetiva) de países árabes o teocráticos como Irán.

Para el caso de la Política Pública de apoyo a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, indudablemente se apoyó de la Constitución salvadoreña de 1983 que ya estaba vigente en dicho contexto y momento. Así como de otras normativas (leyes, reglamentos, manuales) que con el tiempo se fueron creando y que serán objeto de investigación en los siguientes capítulos.

1.6.6 Los actores en la interacción

Para comprender de mejor manera, todo el desarrollo que conlleva a la planificación y ejecución de una política pública, es importante conocer cuáles son algunas características que se dan entre las interacciones de todos los actores que son y forman parte de una política, entre ellos, las siguientes:

- Los roles: conocer y definir cada papel o rol de los actores inmersos dentro del ciclo de una política pública es clave, sobre todo en el proceso de toma de decisiones. Lo cual representa una primera característica que entre otras cosas contribuirá en la interacción de los actores para la viabilidad, sostenibilidad e impacto de una política pública. El tipo de roles no se mencionarán porque ya se han desarrollado con anterioridad.
- Networks decisionales: definida como redes decisionales, término que consideraremos equivalente al de policy network o entramado-red de una política pública

⁶⁶ Dente y Subirats, 181.

específica.⁶⁷. En esta característica, lo que no se debe perder de vista es la dimensión y/ amplitud que se dan en las network, que dicho sea de paso muchas veces pueden generar ventajas o desventajas al momento de tomar decisiones de política pública. En ese sentido, se dice que *“un esfuerzo de transformación puede tener éxito si el número de actores no es ni demasiado grande ni demasiado pequeño. Por ejemplo, la transformación de la política en materia de telecomunicaciones en Alemania (superación del monopolio, liberalización, etcétera), que es efectivamente un proceso de primera magnitud, ha visto la presencia constante de menos de 15 sujetos, agrupables en pocas categorías bastante homogéneas (las grandes empresas, las asociaciones empresariales, las instituciones centrales y locales) (Schneider, Werle, 1991)”*.⁶⁸

- Complejidad: definida a partir de la existencia de una pluralidad de puntos de vista dentro de los procesos. Dicha complejidad puede ser más o menos elevada y puede medirse sólo si analizamos la red de los actores.⁶⁹. Dicha complejidad va a depender de la lógica de acción de cada actor inmerso, lo cual a su vez dependerá de aspectos como sus recursos, objetivos, valores y dimensión o amplitud de la misma red de actores.

1.6.7 Incidencia de los actores en las políticas públicas

El término incidencia se entiende también como influencia. En tal sentido, se concebirá el término de incidencia como la búsqueda de la influencia no solo para la reforma o creación de políticas, sino también para asegurar la implementación efectiva o cumplimiento de ellas. Es un medio para un fin, es decir, es una estrategia para complementar esfuerzos con el fin de abordar los problemas que queremos resolver, a través de procesos deliberados para influir con propuestas concretas sobre quienes toman las decisiones. No debe olvidarse que quienes toman decisiones sobre políticas a veces son muchas personas, tanto del gobierno como de la sociedad civil, entre ellas los empresarios que participan en la creación, cambio e implementación de

⁶⁷ Dente y Subirats, 131.

⁶⁸ Dente y Subirats, 132.

⁶⁹ Dente y Subirats, 134.

políticas. Finalmente, debemos recordar también que quienes toman decisiones sobre políticas son siempre seres humanos, y no instituciones.⁷⁰

Bajo ese contexto, se hace referencia explícita a las acciones que se llevan a cabo y que tienen consecuencias directas para las políticas que decide e implementa el gobierno, a través de actividades confrontativas y cooperativas que implican interactuar con diversos actores.

Así también, al incidir se puede proveer información, ejercer presión y buscar persuadir al público y a los tomadores de decisiones para influir activamente en la orientación, representación y efectividad de las políticas públicas.

Como parte de la incidencia que pueden generar los actores inmersos de los procesos de políticas públicas, están algunos vinculados principalmente en la fase de planificación y toma de decisiones. Porque será desde ahí donde cada actor dependiendo de las tipologías, modalidades de interacción, de los roles y funciones donde podrá generar algunas incidencias, como:

- Alteración de los valores políticos, económicos, sociales o culturales.
- Transformación en la calidad de vida de los segmentos a los cuales vayan dirigidas las políticas.
- Creación de nuevos marcos normativos nacionales o internacionales (leyes, estrategias, reglamentos, manuales).
- Logro de objetivos políticos.

⁷⁰ Julio E. Díaz Palacio, "Guía de Incidencia Política", ed. Centro de Ideas – ACS Calandria – CARE Care Fortalece, 2005, 15.

- Creación de insumos-productos (perspectivas, análisis, investigaciones) para el sistema político.
- Implementación de marcos políticos para políticas públicas coercitivas, redistributivas, reglamentarias y constitutivas, entre otros.

En conclusión, hemos puesto las bases del modelo de análisis, centrando nuestra atención en quien decide, es decir, en los actores del proceso de *policy*.

El verdadero punto de partida es entender que los actores son los individuos o las organizaciones que llevan a cabo acciones capaces de influir sobre los resultados del proceso de toma de decisiones y que lo hacen por cuanto persiguen objetivos relativos al problema y a su posible solución, o bien relativos a sus relaciones con los otros actores.

Para llevar a cabo dichas acciones, deben emplear recursos cuya disponibilidad se vuelve así la condición para la eficacia de su acción, y están relacionados por el papel que se otorgan en el proceso, así como, sobre todo, por la naturaleza de su voluntad en intervenir, que tiende a definir sus lógicas de acción. Estas categorías analíticas sirven para simplificar el análisis, dado que ofrecen orientaciones útiles para interpretar (y para predecir) los comportamientos observados.

Asimismo, los actores que participan dentro de una dinámica de una política en juego, se van reconociendo por las posturas de aceptación o rechazo ante una política determinada (Melstner, citado por Santibáñez, Barra y Ortiz, 2005).⁷¹

Entendemos el proceso de toma de decisiones al estudio de las decisiones como el conjunto de criterios y procesos mediante los que se escoge una estrategia o curso de acción en un abanico más amplio de propuestas.

Respecto con el término “implementación” se designa la fase de una política pública durante la cual se generan actuaciones a partir de un marco de intenciones

⁷¹ Fuenmayor, “Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas”, 44.

previamente establecido con el fin de alcanzar las metas previstas. Otros términos, como “ejecutar” o “administrar” han servido tradicionalmente para definir la labor, aparentemente tan sencilla y puramente maquina, que consiste en convertir en resultados concretos los objetivos fijados a través del proceso que da lugar a la formulación de una política pública⁷².

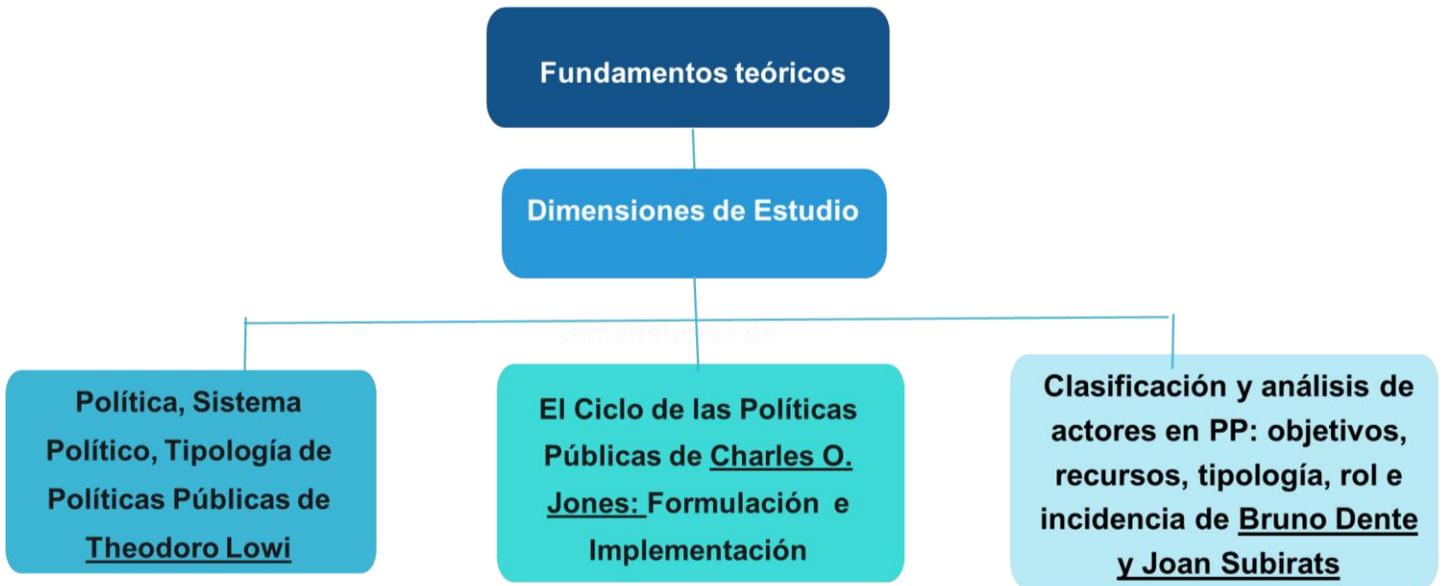
Teniendo en cuenta que la política a estudiar está relacionada con la atención que se brinda a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, en el marco de la presente investigación las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás⁷³.

Finalmente se entenderá como Conflicto Armado en El Salvador: aquel conflicto bélico interno ocurrido en el país, en el que la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) se enfrentó a las fuerzas insurgentes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

⁷² Albaladejo, *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*, 83.

⁷³ ONU, "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo", ed. Organización de las Naciones Unidas, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2019, 4, <https://doi.org/10.17103/reei.37.08>.

Ilustración 1: Esquema Resumen del Marco Teórico



Fuente: Elaboración propia a partir de los fundamentos teóricos.

1.7 Conclusión Capitular

A partir del recorrido conceptual desarrollado en el presente capítulo, se han identificado aquellos fundamentos y líneas de orientación teórica que guían la investigación y que son claves para el estudio de la política pública de atención de las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador desde el enfoque de análisis de políticas públicas. Partir de ello, ha sido clave para centrarse en la dimensión de la tipología de las políticas públicas y en dos momentos claves del ciclo de las políticas públicas, la formulación e implementación desde las cinco fases propuestas por Charles O. Jones.

Dichos fundamentos teóricos también han abarcado conceptualizaciones claves para contextualizar la política (Polity, Polítics, Policy), la identificación del o los enfoques que se aplicarán para analizarla, la tipología (distributivas, redistributivas, reglamentarias, constitucionales) y partir del análisis de diversas fuentes, se han podido abordar elementos particulares de las políticas públicas y la forma que ésta debe entenderse en el marco de la investigación, así también para centrarse en el objeto de estudio se han desarrollado las fases de una política pública (desde la identificación de un problema hasta la evaluación de una política pública), y otros aspectos teóricos claves.

Dado que la investigación intenta aproximarse al análisis de decisiones de la política pública de atención de las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, específicamente a los actores determinantes que participaron en la formulación e implementación de la política, se identifica y se desarrolla el fundamento teórico para identificar la tipología de los actores, los objetivos, el rol, los recursos y la incidencia de los actores en las políticas públicas, a través de los teóricos Bruno Dente y Joan Subirats, porque aparte de hacer aportes científicos en políticas públicas también han fijado su mirada en la tipología de los actores determinantes durante todo el proceso que abarcan las políticas públicas, el papel ejercido principalmente durante la formulación e implementación, y cómo estos inciden en la toma de decisiones y en el desarrollo y resultados de dichas políticas.

Por todo lo anterior, se da por cumplido el objetivo capitular del presente trabajo, debido a que todos aquellos fundamentos teóricos que se han considerado oportunos han sido debidamente identificados dentro de la investigación y sientan la base para una mejor comprensión en el futuro lector interesado en conocer y profundizar sobre los actores que inciden en políticas públicas y sus fases. Recorrido entendido desde su bagaje doctrinal teórico hasta su operatividad práctica en los Estados y en los Gobiernos de turno.

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y MARCOS NORMATIVOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA ATENCIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD A CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO

Analizar la política pública para la atención de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado desde los actores determinantes que participaron, aportaron y/o incidieron en dicha política precisa conocer los antecedentes históricos que fueron determinantes para la creación de la política pública en estudio, en tal sentido se hace un recorrido de los principales acontecimientos que dieron paso a la identificación del problema público, el contexto en el que se desarrolló y su incursión a la agenda política, así como los pasos que le siguieron para su funcionamiento y puesta en marcha.

Así también en el presente capítulo se hace un recorrido por las principales acciones, marcos normativos y jurídicos que le dieron vida a la política pública entre ellos la creación de COPAZ, que entre sus funciones estaba la de preparar anteproyectos legislativos para la incorporación de los lisiados al sistema de prestaciones, su vínculo con dicha población; así como la aprobación de la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado, el surgimiento de la institución rectora de la política: FOPROLYD, las primeras acciones independientes de apoyo a la población y los principales servicios establecidos para llevar a cabo las acciones de atención a la población afectada.

2.1 Antecedes Históricos

El Salvador vivió de 1980 a 1992 una de las guerras civiles más intensas y dramáticas del siglo XX, entre el Gobierno y el ejército revolucionario del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), durante ese tiempo, ante el clima de violencia, tensión e inseguridad que vivió el país, cientos de miles de personas se vieron obligadas a salir de sus lugares de vivienda en búsqueda de un lugar más o menos

seguro dentro del territorio nacional, otras tuvieron que migrar hacia otros países principalmente a los Estados Unidos.

De acuerdo con algunos analistas, una de las causas fundamentales que provocaron el surgimiento de esta guerra civil fue lo económico y social; entre los problemas estructurales como la falta de acceso a la tierra a los campesinos, la pobreza y exclusión social, las graves limitaciones de los servicios de salud, educación, vivienda, los bajos salarios, la falta de oportunidades y de empleo formal.⁷⁴

De hecho, según se recoge en el Informe del Instituto Christian Michelsen denominado “La Comisión de la Verdad para El Salvador: Manteniendo la paz a cambio de la justicia”, las Naciones Unidas informó que el conflicto salvadoreño, *“fue consecuencia de las desigualdades sociales y económicas de larga data y de los muchos decenios en que la vida en El Salvador estuvo dominada por la Fuerza Armada y los cuerpos de seguridad pública represivos del país (UN, 1995b: 7)”*.⁷⁵

A pesar que no se tienen datos exactos ni acuerdos sobre el número de víctimas del conflicto, lo que es claro es que éste fue uno de los más intensos de América Latina. Mientras la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *“CIDH (1982) habla de 35 mil víctimas entre 1978 y 1981, Sieder (2002) señala que entre 1978 y 1983 murieron a manos de agentes estatales más de 42 mil personas, del total de 50 mil asesinadas por ambos bandos durante toda la guerra civil. Para Seligson & McElhinny (1996) la cifra es mayor, estimando entre 80 y 94 mil las muertes, de las cuales entre 50 mil y 60 mil serían civiles. Wood (2003) por su parte estima que los muertos fueron más de 75 mil, cifra en la que coinciden la de Naciones Unidas (1992) y Buergenthal (1996)”*.⁷⁶

⁷⁴ Alfonso Goitia Arze, “El tema económico y social en los Acuerdos de Paz: 25 años después”, *Perspectivas* (San Salvador, febrero de 2017), 01, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/13580.pdf>.

⁷⁵ Elena Martínez-Barahona et al., “La Comisión de la Verdad para El Salvador: Manteniendo la paz a cambio de justicia”, ed. Doctora Elin Skaar, InsKtuto C (Noruega, 2018), 4.

⁷⁶ Martínez-Barahona et al., 4.

Se estima también que dicho conflicto dejó un aproximado de 8,000 desaparecidos y más de 19,000 personas (excombatientes salvadoreños de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES), *“excombatientes salvadoreños del FMLN, personal logístico y administrativo de la FAES y del FMLN y personas de la sociedad civil*) con afectación directa a consecuencia del conflicto armado que con sus particularidades, diversidad y complejidad de sus afecciones sensoriales, psicológicas y físicas, *se sumaban a la población salvadoreña con discapacidad desconocida a esa fecha; y por ende a sus necesidades especiales en cuanto a educación, salud, inserción social y laboral”*.⁷⁷

Durante ese período hubo intentos de negociación y diálogo por ambas partes, de hecho, en el proceso de paz local, se produjeron desde 1987 dos intentos de solución por medio del diálogo. El primero consistió en una Reunión en la Nunciatura Apostólica (4-5 de octubre de 1987) y la Reunión de Caracas (21-23 de octubre). El Vínculo con Esquipulas II estuvo centrado en la mediación prestada por el presidente Oscar Arias de Costa Rica en la primera reunión. Pero el elemento mediador seguía atado a la misma dinámica impuesta por la mediación de la Iglesia Católica. Pese a los acuerdos formales, el diálogo no estuvo estructurado sobre la base de instrumentos que permitieran lograr avances en el mismo (El diálogo se rompió el 26 de octubre por decisión del FMLN en protesta por el asesinato de Herbert Anaya, activista de los Derechos Humanos, cuyo crimen fue atribuido por el FMLN al Ejército.). Durante casi un año después no se produjo ningún diálogo directo entre el Gobierno y el FMLN, salvo los contactos generados por la discusión de la propuesta electoral del FMLN del 23 de enero de 1989⁷⁸.

El segundo intento se inició el 15 de septiembre de 1989, después del cambio de Gobierno que llevó al poder a la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), bajo la Presidencia de Alfredo Cristiani. La dinámica del diálogo mantenía las mismas características, salvo que ahora ese nuevo intento contaba con una exhortación

⁷⁷ FOPROLYD, *Reseña Histórica de FOPROLYD 1993-2018*, 1ra Edición (El Salvador, s/f), 10, <http://www.fondolisiados.gob.sv/wp-content/uploads/2020/09/resenahistorica.pdf>.

⁷⁸ Organización de las Naciones Unidas ONU, “ONUSAL y la ingeniería de paz en El Salvador”, 1990, 129.

emanada en agosto de la Cumbre de Presidentes en Tela, Honduras, y una nueva oferta de mediación de Oscar Arias.⁷⁹

Sin duda, en todos estos procesos de negociación existían otros factores internos y externos que aceleraban y desaceleraban su ritmo y también influenciaban la voluntad de los negociadores. No obstante, desde agosto de 1989, los factores diplomáticos se comenzaron a reacomodar de manera que el proceso político quedó abierto nuevamente al diálogo. Esa reacomodación dio pie a que el 15 de septiembre se firmara el acuerdo de México en el que se reafirmaba el compromiso del Gobierno de El Salvador y del FMLN para reanudar el diálogo suspendido desde octubre de 1987.

Esa nueva situación dio lugar a la firma del Acuerdo de México, del 15 de septiembre, donde quedó expresado el compromiso del Gobierno de El Salvador y del FMLN para reanudar el diálogo suspendido desde octubre de 1987. Se estableció el "marco conceptual del proceso de diálogo", así como el procedimiento regulador de las negociaciones.

En esa misma dinámica, el 19 de enero y el 29 de abril de 1991 se dio un intenso proceso de negociaciones en Costa Rica y México. El Gobierno y el FMLN acordaron una serie de Reformas Constitucionales, entre otras, a los sistemas judicial y electoral, consideradas por el FMLN como indispensables para su incorporación a la actividad civil. Así entonces, entre ataques, suspensión de diálogo y ofensivas, se lograron otras reuniones y avances en el proceso de negociación entre las partes y es como el 16 de septiembre, por iniciativa del Secretario General de la ONU se inició la última fase del proceso de negociaciones de paz en la Sede de la ONU en Nueva York.

Como parte de estos diálogos, el 25 de septiembre de 1991, se llevan a cabo los Acuerdos de Nueva York entre el Gobierno de El Salvador (GOES) y el FMLN. En él se fijaron ocho compromisos fundamentales que no se dieron a conocer oficialmente, pero

⁷⁹ Los Acuerdos de Tela, en *Centroamérica Internacional*, No. I septiembre-octubre 1989, FLACSO, San José, pp. 9-11.

que tenían relación con la creación de una Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), la depuración, reducción, doctrina y sistema educativo de la Fuerza Armada, la creación de una nueva policía nacional y acuerdos en materia económico y social.⁸⁰

Ese 25 septiembre de 1991, como parte de estos diálogos, se crea y se concede a la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), una de diversas responsabilidades, en este caso, preparar aquellos anteproyectos legislativos para procurar a los excombatientes su inserción a la vida económica y social del país, y a los lisiados de guerra y a los familiares de los combatientes caídos, de ambas partes, su incorporación al sistema de prestación social de Estado, o a una adecuada compensación económica⁸¹.

2.2 Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz, COPAZ

El 25 de septiembre de 1991, el FMLN y el Gobierno salvadoreño firmaron un acuerdo trascendental para el logro de una paz negociada en El Salvador. En el llamado Acuerdo de Nueva York se plantea por fin con mayor concreción que nunca, los pasos en el camino para la desmilitarización del país. Como resultado del proceso de negociaciones y de los acuerdos firmados, nace la necesidad de crear marcos normativos para regular y determinar el fin del conflicto armado que vivía el país, y por ende una serie de mecanismos organizacionales encargados de ejecutar diversas funciones como parte del cumplimiento de los acuerdos de paz, entre ellos la creación de la Comisión para la Consolidación de la Paz.

Bajo este contexto de los Acuerdos de Paz y la necesidad de crear marcos normativos para regular y determinar el fin del conflicto armado que vivía el país, nace el

⁸⁰ ONU, "ONUSAL y la ingeniería de paz en El Salvador", 132.

⁸¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de Cooperación Técnica para el Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado, junio 1995, 2.

11 de octubre de 1991, la Comisión para la Consolidación de la Paz, COPAZ, definida como un mecanismo de control y participación de la sociedad en el proceso de cambios y resultantes de las negociaciones.⁸², a través de la Ley de la Comisión para la Consolidación Nacional, la cual de acuerdo a dicho Decreto Legislativo, fue trasladada a en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los diputados Jorge Alberto Carranza, Fidel Chávez Mena, José Rafael Machuca, Héctor Ricardo Silva Argüello, Mario Rolando Aguiñada Carranza, Guillermo Antonio Guevara Lacayo, José Francisco Guerrero, Gerardo Le Chevallier, Ciro Cruz Zepeda, Peña y Rubén Ignacio Zamora Rivas.

En la Ley de la Comisión Nacional para la Consolidación Nacional, su Artículo 1. Dice: -Créase la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz que podrá denominarse COPAZ, o la Comisión, *para supervisar el cumplimiento de todos los acuerdos alcanzados entre el Gobierno de la República de El Salvador que podrá denominarse el Gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional que en adelante podrá denominarse FMLN; como un mecanismo de control y participación de la sociedad civil, en el proceso de cambios y resultantes de las negociaciones.*⁸³

En ese sentido, la finalidad conferida a COPAZ era la de convertirse en un mecanismo de control y de supervisión del cumplimiento de los acuerdos políticos alcanzados entre el Gobierno y el FMLN, es decir los actores involucrados.

De tal manera, como bien lo indica la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la importancia de COPAZ frente al tema de los derechos humanos radica esencialmente en su carácter de ente de consulta obligatoria para las partes, antes de adoptar decisiones o medidas sobre aspectos relevantes de los Acuerdos de Paz; tiene acceso y podrá investigar toda actividad o sitio vinculados con la ejecución de los acuerdos.

⁸² Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, "Ley de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz" (1992), 01.

⁸³ Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 01.

Asimismo, COPAZ puede preparar anteproyectos legislativos, supervisar la implementación de los acuerdos, preparar anteproyectos legislativos para la incorporación de los lisiados de guerra y a los familiares de los combatientes caídos al sistema de prestación social del Estado o para el otorgamiento de una adecuada compensación económica, según lo prevea la ley.

Bajo ese contexto, de acuerdo a la Ley de la Comisión Nacional para la Consolidación Nacional, entre los integrantes que formaban COPAZ se encontraban los siguientes.

Artículo 3.- “COPAZ estará integrada por dos representantes del Gobierno de El Salvador, incluido un miembro de la Fuerza Armada, dos representantes del FMLN y un representante propietario y un alterno por cada uno de los Partidos y la Coalición que obtuvieron representación en la Asamblea Legislativa en las elecciones de marzo de 1991”.⁸⁴ En consecuencia, COPAZ tendrá ocho miembros y estará integrada por diez representantes propietarios, así:

Ilustración 2: Integrantes de COPAZ



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley la Comisión para la Consolidación de la Paz.

⁸⁴ Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 01.

El arzobispo de San Salvador y un delegado de ONUSAL participarían como observadores, teniendo acceso a sus trabajos y deliberaciones.

Las funciones de COPAZ fueron, esencialmente, la supervisión de los acuerdos y la consulta entre las partes de todos los aspectos relativos al cumplimiento de los mismos. Tenía algunas potestades para plantear iniciativas legislativas, emitir conclusiones y hacer recomendaciones en relación con la ejecución de los convenios de paz; así como para supervisar la puesta en práctica de los acuerdos alcanzados. Ambas partes quedaron obligadas a consultarse antes de adoptar decisiones o medidas relativas a los aspectos relevantes de los acuerdos de paz.⁸⁵

COPAZ contó con sus atribuciones especiales cuyo respaldo normativo se estipulaban en la misma Ley que le había dado vida. En razón de ello, dichas atribuciones se dan a conocer en su artículo 11, que literalmente dice:

- a) Evacuar las consultas que obligatoriamente le efectuarán el Gobierno y el FMLN, antes de adoptar decisiones o medidas relativas a aspectos relevantes de los acuerdos de paz. En caso de discrepancia sobre si una materia debe ser sometida a COPAZ, esta dirimirá;*
- b) Realizar consultas al Gobierno y al FMLN, al más elevado nivel, cada vez que lo estime conveniente. Para tal efecto, COPAZ tendrá acceso directo al presidente de la República y se reunirá con él cada vez que la misma Comisión o el presidente así lo estimaren conveniente, previo señalamiento de día y hora;*
- c) Inspeccionar toda actividad o sitio vinculados con la ejecución de los acuerdos de paz, ya sea por los miembros de la Comisión o sus representantes debidamente acreditados. El funcionario o particular que impida u obstaculice esta función de COPAZ, incurrirá en las responsabilidades legales correspondientes;*
- ch) Establecer una relación de consulta permanente con la Asamblea Legislativa, a través de reuniones periódicas;*

⁸⁵ ONU, "ONUSAL y la ingeniería de paz en El Salvador", 138.

- d) Preparar los siguientes anteproyectos de ley: de Creación de la Policía Nacional Civil; de Creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública; de Regulación de Servicios de Seguridad Privada; de la Procuraduría General para la Defensa de los Derechos Humanos y del Consejo Nacional de la Judicatura. Asimismo, preparará todos los demás anteproyectos de ley que sean necesarios para el cumplimiento de los acuerdos contraídos entre el Gobierno y el FMLN;
- e) Preparar los anteproyectos legislativos necesarios para procurar a todos los lisiados de guerra y a los familiares de los combatientes caídos que correspondan, tanto de la Fuerza Armada como del FMLN, su incorporación al sistema de previsión social del Estado o que reciban una adecuada compensación económica;
- f) Decidir el número de miembros del Consejo Académico de la Escuela Militar y presentar al Presidente de la República ternas para nombrar los miembros civiles de dicho consejo;
- g) Supervisar que, en el cuerpo docente de la Escuela Militar, no haya predominio de una tendencia política y que el sistema de admisión de la Escuela no sea discriminatorio;
- h) Determinar el número de miembros del Consejo Académico de la Academia Nacional de Seguridad Pública y proponer, con base en criterios de pluralismo político ternas al Presidente de la República para que los nombre;
- i) Proponer al Presidente de la República una terna de la cual nombrará al Director de la Academia Nacional de Seguridad Pública y establecer mecanismos idóneos para que en el cuerpo docente de ésta no predomine una tendencia política;
- j) Supervisar que el sistema de admisión a la Academia Nacional de Seguridad Pública no sea discriminatorio;
- k) Proponer al Presidente de la República una terna de la cual elegirá al Director de la Policía Nacional Civil;
- l) Supervisar la organización de la Policía Nacional Civil que podrá denominarse PNC, durante el régimen transitorio lo cual comprende: 1.- Supervisar los mecanismos de ingreso a la PNC; 2.- Establecer, supervisar y garantizar los criterios y procedimientos de admisión para los excombatientes del FMLN que se incorporen a la PNC, garantizando que hayan efectivamente abandonado las armas; 3.- Supervisar la Evaluación de exmiembros de la Policía Nacional que se incorporen a la PNC; 4.- Ser

obligatoriamente consultada previo al nombramiento de los Jefes de Delegaciones de las zonas tradicionalmente conflictivas; 5.- Velar por el estricto cumplimiento de los acuerdos en lo que se refiere al proceso de selección de los reclutas para los cursos de entrenamiento;

m) Emitir toda clase de conclusiones y recomendaciones relativas a la ejecución de los acuerdos de paz y hacerlas públicas. El Gobierno y el FMLN estarán obligados a cumplir con ellas. El no cumplimiento de dicha obligación por miembros del FMLN o por funcionarios del Gobierno se considerará como una grave violación a los acuerdos de paz, sin perjuicio de las responsabilidades legales correspondientes;

n) Dirigirse a los Órganos pertinentes de las Naciones Unidas por medio del Secretario General;

ñ) Organizar los trabajos del modo que lo estime más conveniente y nombrar los grupos y subcomisiones que considere útiles para el cumplimiento de su misión;

o) Elaborar su propio presupuesto;

p) Elaborar su propio Reglamento;

q) Garantizar el cumplimiento de los acuerdos que se refieran al problema agrario y a las tierras comprendidas en las áreas conflictivas. Si fuere necesario elaborar el anteproyecto del Código Agrario;

r) Convocar por primera vez al Foro de Concertación Económica y Social;

s) Supervisar la adopción de las medidas generales de seguridad para la protección de los dirigentes del FMLN; así como promover la adopción, si fuere necesario de las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran pertinentes;

t) Impulsar campañas de reconciliación nacional y que todas las fuerzas políticas y sectores sociales contribuyan a este objetivo haciéndoles las recomendaciones pertinentes;

u) Evaluar sistemáticamente el desarrollo e implementación de los acuerdos durante el cese de fuego y emitir las conclusiones y recomendaciones pertinentes que prevengan la ruptura del cese de fuego o una crisis del orden público. Todo esto lo hará del conocimiento del jefe de ONUSAL;

v) *Tomar todas las demás providencias que sean necesarias para un mejor cumplimiento de sus fines.*⁸⁶

Como se podrá examinar, las atribuciones que había logrado COPAZ eran amplias, lo cual permitía consolidar un mejor porvenir democrático para el país teniendo en cuenta la contribución de otros actores que también eran parte importante de dicho esfuerzo democrático, tales como el rol de ONUSAL, el Arzobispado de San Salvador y otros.

2.3 COPAZ y las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado

Teniendo en cuenta la pluralidad de integrantes que forman parte de COPAZ y las atribuciones conferidas en su Ley, en los próximos años venideros se empezaron a gestar una serie de propuestas que más tarde se convertirían en propuestas concretas, particularmente sobre el segmento de personas que habían sufrido alguna discapacidad a consecuencia del conflicto armado. Entre ellas las siguientes:

- La preparación de anteproyectos legislativos para procurar que todos los lisiados de guerra y los familiares de combatientes fallecidos, se incorporaran al Sistema de Previsión Social del Estado o recibieran una adecuada compensación económica según lo prevé su ley.
- Creación de la Ley de Beneficio para Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado a partir del Decreto Legislativo N° 416.
- Creación del Fondo de Protección de Lisiados, como institución encargada de darle el cumplimiento a dicha ley.

A partir de lo anterior, como resultado del papel que jugó COPAZ en ese momento en la creación del Fondo de Protección de Lisiados, se configuró otro actor importante que iba a procurar la inserción de las personas con discapacidad a consecuencia del

⁸⁶ Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Ley de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz, 03-05.

conflicto armado para una vida más social y productiva. En ese sentido, las acciones que de dicho fondo emanaron fueron las siguientes:

1. Dotación de instrumentos técnicos y administrativos.
2. Reformas legales para facilitar la operatividad de los beneficios.
4. Elaboración de diagnósticos médicos de los beneficiarios censados.
5. Diseño y planificación de tablas de prestaciones económicas.
6. Pago de pensiones e indemnizaciones a partir de 1995.
7. Articulación interinstitucional con organismos como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
8. Elaboración de diagnósticos interinstitucionales de apoyo para la mejora institucional, a través de cooperantes.
9. Creación del Programa de Cooperación Técnica para el Fortalecimiento Institucional, realizado a través de cooperantes.
10. Implementación del proyecto piloto de documentación junto a la Procuraduría General de la República.
11. Facilitación y orientación legal.
12. Atención en salud y en especie.

Con todo ello, se funda un importante esfuerzo y contribución a las personas con discapacidad, a partir del papel de actores importantes como COPAZ y el Fondo de Protección a Lisiados, tanto así que dichos roles se volvieron necesarios en materia de consolidar la democracia salvadoreña y en materia de contextualizar de mejor manera, todos los esfuerzos que han conllevado a la política de estudio del trabajo de investigación.

2.4 Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado

El Acuerdo de New York suscrito el 25 de septiembre de 1991 y los Acuerdos de Paz, firmados el 16 de enero de 1992 en Chapultepec, México, establecieron ciertos compromisos como resultado de las negociaciones, los cuales beneficiarían a toda la

población, y de manera especial a aquellos que participaron directa o indirectamente en el conflicto y que salieron afectados durante el conflicto armado.

Dichos Acuerdos encargaron a la Comisión para la Consolidación de la Paz (COPAZ) la preparación de los anteproyectos legislativos necesarios para procurar a todos los lisiados de guerra y a los familiares de combatientes fallecidos, se incorporaran al Sistema de Previsión Social del Estado, o recibieran una adecuada compensación económica según lo previera la Ley.⁸⁷

Como resultado de ese mandato, en octubre de 1992, se presentó la primera propuesta de Ley Especial para los lisiados. Con fecha 13 de diciembre, dentro de un apretado calendario de negociaciones COPAZ presentó a la Asamblea Legislativa el anteproyecto de Ley de Protección para Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado, aprobándose por unanimidad el Decreto Legislativo N° 416, que da vida, al Fondo de Protección de Lisados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado (FOPROLYD), una institución de carácter humanitaria y compensatoria encargada de darle seguimiento al cumplimiento de la Ley.⁸⁸

Entre los considerandos que dan vida a la ley se menciona que: *“conscientes de la deuda social que la patria tiene hacia los lisiados y discapacitados por el conflicto armado, se constituye en un deber del Estado incorporarle al sistema de prestaciones sociales del mismo o favorecerles con una adecuada compensación económica, de manera que se les facilite reintegrarse a la sociedad civil”*.⁸⁹ En su Art. 1., se menciona que: *“La República de El Salvador reconoce en los salvadoreños lisiados y discapacitados a consecuencia del conflicto armado una situación humana que amerita*

⁸⁷ PNUD, Informe de Resultados del primer año del Programa de Cooperación Técnica al Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado, *Pensiones* (El Salvador, issued 1997), 3.

⁸⁸ FOPROLYD, *Reseña Histórica de FOPROLYD 1993-2018*, 11.

⁸⁹ Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, “Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado y sus Reformas” (1993), 5–6.

*que se les otorgue una distinción especial entre la población civil a la que se incorporan”.*⁹⁰

El pueblo salvadoreño responde por las consecuencias personales que el pasado conflicto causó en los combatientes y en la población civil; por lo que el Gobierno y Estado de El Salvador asumen la titularidad de las obligaciones que en esta ley se reconocen para con los lisiados y discapacitados a consecuencia del conflicto armado, así como para con los padres, menores e incapaces que perdieron su protección familiar⁹¹.

Entre los objetivos establecidos en la Ley están:

- a) Determinar los sujetos beneficiarios de la misma.
- b) Establecer las prestaciones y obligaciones de las que son sujetos los beneficiarios;
- c) Contribuir al establecimiento de condiciones para la incorporación a la vida productiva de los beneficiarios.
- d) Estructurar y organizar el Fondo para Lisiados y Discapacitados a consecuencia del conflicto armado.

En el Título II, Artículo 22, determina que los beneficiarios de la Ley son: las personas salvadoreñas lisiadas o discapacitadas como consecuencia directa del conflicto armado en el país, así como aquellos padres que perdieron sus hijos, y los menores e incapaces que perdieron sus padres por las mismas causas. El Estado está en la obligación de procurar que estas personas gocen de los beneficios previstos en esta Ley siempre y cuando no se hayan acogido a otros beneficios de programas o instituciones de Gobierno similares a los otorgados por esta Ley.

⁹⁰ Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 7.

⁹¹ Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 01.

El Artículo 25 de ese mismo Título, reconoce por ley tres clases de prestaciones:
a) Económica; b) En especie; y c) En servicios.⁹²

A partir de ello, las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, reciben una serie de beneficios, consistentes en: prestaciones económicas según el grado de discapacidad; prestaciones en especie (sillas de ruedas, prótesis, ortesis, bastones, aparatos ortopédicos, productos farmacéuticos, entre otros); prestaciones en servicios de salud (medidas de carácter asistencial, servicios médicos, odontológicos, quirúrgicos, hospitalarios, de laboratorio clínico y de salud mental, individuales o comunitarios destinados a conservar y restablecer la salud y capacidad del beneficiario, en toda afectación que fuere a consecuencia directa de la lesión o de la discapacidad sufrida), además de la incorporación a los Programas de Atención en Salud Mental y Reinserción Productiva. Los familiares de combatientes fallecidos y los familiares de lisiados que fallecen, reciben solamente prestaciones económicas.

2.5 Creación, naturaleza y domicilio de FOPROLYD

Fue gracias a los Acuerdos de Paz que se dieron origen a varias instituciones que tenían como finalidad iniciar los primeros pasos orientados a la Consolidación Democrática y el Estado de Derecho. Entre ellas una con la tarea de aclarar y resolver el panorama para un contingente de personas heredado de dicho conflicto, existente pero anónimo y numéricamente incierto en su mayoría, de población con afectación directa a consecuencia del conflicto armado que con sus particularidades, diversidad y complejidad de sus afecciones sensoriales, psicológicas y físicas, se sumaban a la población salvadoreña con discapacidad conocidas a esa fecha; y por ende a sus necesidades especiales en cuanto a educación, inserción social y laboral: excombatientes salvadoreños de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES),

⁹² Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 11.

excombatientes salvadoreños del FMLN, personal logístico y administrativo de la FAES y del FMLN, personas de la sociedad civil, padres, madres e hijos de combatientes fallecidos por causa directa de la guerra civil de esos años.

Así, el Art. 2. de la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado, establece la creación del "Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados Consecuencia del Conflicto Armado", en adelante el Fondo, institución de derecho público, con personalidad jurídica y autonomía en lo administrativo y en el cumplimiento y ejercicio de sus funciones. Tendrá su domicilio en la ciudad de San Salvador, pudiendo establecer agencias o dependencias en cualquier lugar del territorio nacional, su existencia será de cincuenta años a partir de la vigencia de esta ley.

En dicho artículo se establece que la institución será la encargada de administrar a través de las instituciones que considere convenientes los programas de prestaciones económicas, y de coordinar y/o canalizar la concesión oportuna de las prestaciones en especie y en servicios, establecidas en la Ley, otorgadas por programas ejecutados a través de las Instituciones del Sistema Nacional de Salud, instituciones privadas nacionales e instituciones extranjeras. Asimismo, mantendrá el seguimiento de los servicios y de los programas de rehabilitación e incorporación a la vida productiva que dichas instituciones proporcionen a los beneficiarios de esta Ley; y, el control de la vigencia de las prestaciones económicas.

Desde su inicio la Ley del Fondo de Protección fue concebida y aprobada dentro de un contexto de sistema de seguridad social amplia, que incluía, no sólo asistencia médica y de rehabilitación funcional, sino también, compensaciones por una sola vez, prestaciones económicas, periódicas y reinserción laboral productiva. En ese sentido el Fondo o FOPROLYD es una institución de seguridad social, derecho público creada para la atención y entrega de prestaciones económicas, en servicios de salud y rehabilitación, así como esfuerzos encaminados a la reinserción social y productiva, es decir, es la

institución encargada de la implementación y seguimiento de la política de atención a las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado.

En ese orden, el Artículo 4. Establece que la dirección y administración del Fondo estará a cargo de una Junta Directiva, un Gerente General, un Comité de Gestión Financiera y una Comisión Técnica Evaluadora, siendo ejercida la dirección por una Junta Directiva cuyos miembros durarán en sus funciones dos años, pudiendo ser reelegidos, quienes pueden seguir en sus cargos mientras no nombren a nuevos representantes.

Así, desde el surgimiento de FOPROLYD, la Junta Directiva quedó integrada por Ley de la siguiente manera: un presidente de la Junta Directiva que es nombrado por el Presidente de la República, un representante permanente del Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos, hoy Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral; un representante permanente del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, hoy Ministerio de Salud; un representante del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; dos representantes de las Asociaciones de Lisiados y Discapacitados que hayan servido en la Fuerza Armada de El Salvador, electos conforme a sus estatutos, siendo estos representantes de la Asociación de Lisiados de la Fuerza Armada de El Salvador, ALFAES, y de la Asociación de Oficiales, Superiores, Subalternos, Tropa y Administrativos Lisiados de Guerra de la Fuerza Armada de El Salvador, AOSSTALGFAES. Así también por un representante permanente del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada; y dos representantes de las Asociaciones de Lisiados y Discapacitados que hayan servido en el FMLN, electos conforme a sus estatutos, siendo estos representantes de la Asociación de Lisiados de Guerra de El Salvador “Héroes de Noviembre de 1989”, ALGES, y la Asociación Salvadoreña de Lisiados y Discapacitados de Guerra “23 de Febrero”, ASALDIG.

De acuerdo a Ley la Junta Directiva es el máximo organismo decisorio quien determina los lineamientos y políticas de la Institución y el presidente de la misma quien tiene la representación legal, judicial y extrajudicial de FOPROLYD, quien previa

autorización de la Junta Directiva, puede otorgar Poderes Generales o Especiales, según sea necesario.

Así, las facultades legales del Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado, a partir de los acuerdos suscritos por el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, competencias y atribuciones, dictaminadas en el Decreto Legislativo No. 416: Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado, son:

- Brindar tres clases de prestaciones: Económicas, en Especie y en Servicios.
- De las prestaciones económicas: Compensación económica por una sola vez, que consiste en la entrega única al beneficiario de una suma de dinero, actuarialmente establecida, que corresponda a la pensión otorgable o su equivalente en bienes muebles o inmuebles.
- Prestaciones periódicas, es decir pensiones pagadas mensualmente de carácter vitalicio, así como prestaciones de beneficio adicional para beneficiarios dictaminados con una discapacidad de entre el 60 y 100 por ciento.
- Asistencia médica periódica relacionada a su afectación directa del conflicto, mediante visitas médicas domiciliarias para los beneficiarios con una discapacidad ya configurada entre el 60 y 100 por ciento.
- Las prestaciones en especie consistentes en prótesis, ortesis, aparatos ortopédicos, productos farmacéuticos u otros que entreguen a los beneficiarios para lograr su rehabilitación e inserción productiva. El Art. 42, de la Ley establece que los beneficiarios de la Ley tienen derecho a recibir las siguientes prestaciones en especie: a) las prótesis y órtesis que se requieran para su rehabilitación; b) los aparatos de ayuda técnica de uso individual que les ayuden a su rehabilitación necesaria y c) los medicamentos que les sean recetados para su rehabilitación en los servicios de salud.

- De las prestaciones en Servicios: toda medida de carácter asistencial, servicios médicos, odontológicos, quirúrgicos, hospitalarios, de laboratorio clínico y de salud mental individuales o comunitarios destinadas a conservar y restablecer la salud y la capacidad de la beneficiaria y el beneficiario del Fondo, en todo aquello que fuere a consecuencia directa de la lesión o de la incapacidad sufrida. En tal sentido, el Art. 43 de la Ley indica que los beneficiarios de la misma, en los términos previstos en el Art. 28, tienen derecho a las siguientes prestaciones en servicios: a) Consulta externa; b) Hospitalización médico quirúrgica; c) Rehabilitación, todas derivadas de su lesión de guerra.

Mientras FOPROLYD era creado en su estructura física, contratación del personal y apertura de servicios; organismos como: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, ONUSAL participaron junto a varios programas de cooperación internacional impulsados principalmente por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID; la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional, GTZ; y la Cooperación Danesa, entre otros, en aliviar las agudas necesidades de uno de los grupos más sufridos por el conflicto armado como son las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado.

Ejemplo de ello, es que para llevar a cabo las actividades de FOPROLYD, es decir para su funcionamiento, en el marco de la dinámica de reconciliación y reconstrucción nacional, fue firmado en julio de 1992 el convenio GOES /CE ALA/96/16, acta de nacimiento del Programa de Reinserción Productiva de Lisiados de Guerra (PROLIS) , el cual a partir de enero de 1993 y por 3 años consecutivos, participó en aliviar las principales necesidades de las personas que resultaron lesionados a causa del conflicto armado.

En ese contexto, PROLIS en coordinación con COPAZ y la participación del PNUD, elaboró un Censo Nacional de Lisiados y Discapacitados por el Conflicto, para determinar el universo de potenciales beneficiarios, censando a 30,854 personas, de los cuales se registró un total de 12,114 personas lisiadas entre civiles (2,219) y excombatientes (5,720 de la Fuerza Armada, y 4,155 del FMLN) así como 18,662 familiares de combatientes caídos.⁹³

De manera que esta iniciativa tuvo por objeto no sólo aportar al Órgano Ejecutivo Salvadoreño elementos sobre la dimensión de la problemática, sino que la boleta utilizada, actualizada y enriquecida con una hoja de seguimiento, constituyó el insumo inicial para el banco de datos del Programa y de la política. En tal sentido, se realizó un acercamiento más preciso por medio de visitas de campo, recopilación de documentación, contactos directos con las personas con lesiones y discapacidad, y sus asociaciones.

Por otra parte, para la conformación organizacional de FOPROLYD, se tuvo inicialmente el apoyo del Ministerio de Planificación a través de la Secretaría de Reconstrucción Nacional, SRN, para la contratación de personal, donación de mobiliario, vehículo, y arrendamiento de un local.

Fue en el mes de junio de 1993, que se conforma la primera Junta Directiva de FOPROLYD a fin de iniciar las primeras acciones que permitirían para conformar la estructura organizativa necesaria para el funcionamiento de la institución, quienes iniciaron acciones de adscripción, organización y gestión de apoyos con entidades de Gobierno encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley y la creación del Fondo.

Uno de los principales obstáculos que dicha Junta Directiva presentó fueron los vacíos legales existentes en el Decreto Legislativo N° 416, por lo que se prepararon las

⁹³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Estudio Diagnóstico de FOPROLYD", 1995, 8.

reformas necesarias legales para facilitar la operatividad de las prestaciones y beneficios establecidos en la Ley.

Asimismo, y a fin de contribuir con la identificación de muchas personas, el 12 de marzo de 1992, la Asamblea Legislativa emite el Decreto N° 205 Ley Especial Transitoria para establecer el Estado Civil de Personas Indocumentadas afectadas por el Conflicto y sus Efectos.⁹⁴

- Reglamento de la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado (lineamientos para dar servicios de atención).

El Título I, Capítulo III, Artículo 10, literal c) le da atribuciones a la Junta Directiva del Fondo para: “Proponer al Presidente de la República a través del ramo correspondiente los proyectos de reglamento necesarios para la aplicación de la Ley, por tanto, en uso de dichas facultades, en Decreto Ejecutivo N° 64 de fecha 28 de mayo de 1999, se decreta el “Reglamento de la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado”. Reglamento que tiene por objeto desarrollar las disposiciones contenidas en la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado, con la finalidad de alcanzar los fines y objetivos de la misma en relación a la concesión de las prestaciones que les corresponden a sus beneficiarios.

⁹⁴ Diario Oficial. XX, Tomo 314 de fecha 24 de marzo de 1992.

2.6. Conclusión Capitular

La falta de consensos políticos y la violación de derechos humanos en El Salvador, entre otras causas, llevó a que se produjeran sucesos desgarradores y desbastadores que dieron paso a un conflicto armado que marcó historia en la vida democrática salvadoreña. Dicho conflicto civil no solo alteró al sistema político salvadoreño, sino que impactó en la vida de las y los salvadoreños, en especial en la de aquellos que, por convicción, por compromiso o por obligación tuvieron que participar al frente en la crisis civil y militar.

Pese a que con el tiempo se fueron gestando una serie de acercamientos políticos que luego se convirtieron en acuerdos formales, los diálogos no eran suficientes para lograr una paz tan anhelada en el país. Ello en cambio, obligó a recurrir a entidades externas con experiencia en procesos de paz para tener los primeros acercamientos, en tanto, se contó con instancias internacionales como la Misión de Observadores de la ONU que contribuyó al proceso de negociaciones concretas a través de las partes involucradas, y que tras la Firma de la Acuerdos de Paz se crearon organizaciones temporales como la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), quien no solo contribuyó en el proceso de paz supervisando el cumplimiento de los acuerdos establecidos, sino a sentar las bases para la creación de anteproyectos legislativos y normativas que dieran vida a políticas públicas, instituciones y leyes en beneficio de ese segmento poblacional que había sufrido a consecuencia del conflicto armado, necesarios en este caso, para para procurar que las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado y los familiares de combatientes fallecidos se incorporaran a un mecanismo de protección social.

En tal sentido, exponer sin lugar a dudas los antecedentes y principales procesos históricos permite tener una visión más amplia para el lector sobre el conjunto de acciones, programas, proyectos y planes y marcos normativos que surgen no fruto de la casualidad ni del capricho de los firmantes sino de la necesidad de atender un problema

social que debía ser urgentemente atendido a través de políticas públicas. Entre estas primeras acciones y programas podemos destacar:

- El Programa de Reinserción Productiva de Lisiados de Guerra (PROLIS), convenio GOES/CE; *“el cual surgió como una necesidad imperativa de un país en posguerra que necesita reconstruirse económica, política y socialmente Por ello debe ser visto como un conjunto de actividades emergentes y sistemáticas que contribuyeron de manera relevante con la reinserción productiva de los lisiados a causa del conflicto armado”*.⁹⁵.
- El Programa de Atención Médica a Discapacitados (AMED), *“se desarrolló de diciembre 1992 a mayo 1994, teniendo su base operativa en los Hospitales Rosales de San Salvador y San Rafael de Santa Tecla, siendo el Ministerio de Salud quien condujo administrativa y operativamente dicho proyecto, con la participación de la contraparte médica de la Fundación 16 de enero, en representación de las y los beneficiarios del mismo”*.⁹⁶
- El Plan de Acción Atención de Casos Prioritarios (Donación Leche de Francia), *“a través de los mismos se les ha brindado asistencia en algunos casos de carácter inmediato para la atención en la salud, ayudas mecánicas, prótesis, órtesis, intervenciones quirúrgicas, problemas en la salud mental y algunos aspectos en reinserción productiva.”*⁹⁷

⁹⁵ Comunidad Europea y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, “Programa de Reinserción Productiva de Lisiados de Guerra - Plan Operativo para el Período de julio 1993 - enero 1994.”, 1993, 3.

⁹⁶ Mendoza. Entrevista.

⁹⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Programa de Cooperación Técnica al Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado. Proyecto ELS/95/011”, 1995, 4.

En consecuencia, atender el problema público de atención a las personas con discapacidad fruto del conflicto armado y la construcción de una Política Pública no fue un tema prioritario para el Estado ni para los negociadores, sino para los afectados directos, las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, quienes a base de presión lograron que su problema fuera incluido en la agenda política.

Como resultado de lo anterior, la evolución de la gestión y administración pública sería indispensable para contrarrestar los impactos de una guerra civil y militar y es en ese contexto es donde se inicia una serie de acontecimientos fundamentales al interior de los órganos del Estado, principalmente en la Asamblea Legislativa quien se volvió receptora de una serie de anteproyectos legislativos que con el paso de los años lograron de forma significativa, la aprobación de leyes como la creación de la Ley de Beneficio para Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado a partir del Decreto Legislativo N° 416 que dio vida al Fondo de Protección de Lisiados, como institución encargada de brindar la atención y seguimiento del proceso de rehabilitación, reinserción productiva y del otorgamiento oportuno de las prestaciones económicas y de especies a las personas que resultaron lesionadas y con discapacidad a consecuencia del conflicto armado que se vivió en nuestro país a través de programas, proyectos y planes; y por tanto del cumplimiento de la Ley.

Es en ese contexto que se ha podido estudiar lo que compete a los principales antecedentes históricos, normativa, sus objetivos, alcance, reglamento, y de igual manera, la creación de FOPROLYD desde su naturaleza, domicilio, atribuciones, funciones, y otros elementos claves en su operatividad funcional que servirán de base para el análisis de los actores determinantes de la política pública en estudio.

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS DE LOS ACTORES RELACIONADOS CON LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD A CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO

En el marco de la construcción del tercer capítulo, se presenta la aplicación de los elementos teóricos con los resultados empíricos obtenidos a través de la revisión documental, bibliográfica y el análisis de las entrevistas semiestructuradas como resultado de la investigación. Para ello, se presentan los rasgos y características principales que definen la política de atención a las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, a partir de la tipología de las políticas públicas de Theodoro Lowi.

También se identifican los actores determinantes involucrados participantes tanto en la formulación como en la puesta en marcha de dicha política, los objetivos e intereses que éstos buscan, así como los recursos que han utilizado para incidir y/o aportar en la política. Desde la categorización de Dente y Subirats (2014) y su lógica de acción se aborda también la tipología de actores y se analizan los roles de éstos tanto en el diseño como implementación de la política y los escenarios desde donde han ofrecido sus aportes a la política.

3.1 Tipología de la política pública para la atención de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado

Para el análisis de la política pública de atención a las personas que resultaron con discapacidad durante el conflicto armado parto de la necesidad de identificar a qué tipo de política corresponde, siendo que son las decisiones vinculantes que toma el sistema y que contribuirá a comprender cómo y por qué surgen las respuestas de dicho sistema frente a las demandas que realizan y plantean los ciudadanos, así como otros actores, por ende las acciones y el tipo o tipos de soluciones que plantean ante los diversos problemas.

En este caso en específico, teniendo en cuenta que uno de los procesos difíciles que ha enfrentado el Estado salvadoreño ha sido la guerra civil vivida entre los años 80's, donde sus consecuencias fueron enormes en términos políticos, económicos y sociales; su población, y en específico las personas que durante dicha guerra participaron activamente y resultaron lesionadas y con discapacidad, no tenían protección ni seguridad social alguna posguerra, ni oportunidades para insertarse a la vida productiva ni social; siendo a través de las negociaciones de los Acuerdos de Paz que se logra establecer una política orientada a la atención de dicho grupo.

Así, tomando como base la clasificación de la política pública de Theodore Lowi⁹⁸, descrita en el Capítulo I, que plantea que son las características de la política las que definen la política y las que crean sus procesos decisionales específicos; se torna oportuno identificar que la política pública de atención a las personas que resultaron con discapacidad durante el conflicto armado en El Salvador está orientada a un público específico dentro de toda la ciudadanía, de manera que quienes cumplan con los requisitos tienen el derecho a gozar de los beneficios que dicha política establece y quienes no los cumplan no pueden acceder a ellos.

Para el caso en particular como bien se menciona en el Capítulo II, sus beneficiarios son excombatientes salvadoreños de la FAES, del FMLN y personas de la sociedad civil, todos con discapacidad; padres, madres e hijos de combatientes fallecidos por causa directa de la guerra civil de esos años. De acuerdo a datos estadísticos obtenidos a través de la Memoria de Labores de FOPROLYD del año 2020, durante ese periodo de gestión, fueron registrados 21,094 personas beneficiarias atendidas, 16,159 hombres y 4,935 mujeres⁹⁹, respecto al año 2015 en el que se describe también en la Memoria de Labores del mismo año que FOPROLYD atendió a 21,118 beneficiarios a

⁹⁸ Caminal Badia, *Manual de Ciencia Política*, 468.

⁹⁹ Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado (FOPROLYD), *Memoria de Labores 2020* (El Salvador, 2021), 20.

nivel nacional, 16,496 hombres y 4,622 mujeres¹⁰⁰; de manera que se puede deducir que el número de personas favorecidas a través de la política ha generado poca variabilidad, es decir se mantiene bastante estable, a pesar que el censo para optar a los beneficios aún sigue abierto pero deben comprobar que efectivamente su lesión se produjo a causa del conflicto armado.

También en los considerandos de la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado, se establece que conscientes de la deuda social que la patria tiene hacia los lisiados y discapacitados por el conflicto armado, se constituye en un deber del Estado incorporarles al sistema de prestaciones sociales del mismo o favorecerles con una adecuada compensación económica, de manera que se les facilite reintegrarse a la sociedad civil y que amerita se les otorgue una distinción especial entre la población civil a la que se incorporan¹⁰¹.

En tal sentido, los términos en que se dicta, diseña y se ejecuta han ido encaminadas al acceso y en beneficio de determinado grupo de interés de la sociedad, en este caso a un grupo socialmente vulnerable como las personas con discapacidad y ha sido el Estado quien ha fijado condiciones como las ya mencionadas para que quienes cumplan con los requisitos puedan acceder a beneficios concretos como económicos, servicios en salud por su lesión, rehabilitación, créditos e inserción productiva.

Bajo ese contexto y a partir de las características descritas, se puede inferir que la formulación de dicha política corresponde a la redistributiva, porque el beneficio va dirigido a determinado grupo de interés de la sociedad, y se logran a través de transferencia de recursos de unos grupos sociales, regiones o países a otros, es decir son políticas públicas que recaudan de algunos para entregar a otros, en particular a población con condición de vulnerabilidad. Así también, este tipo de políticas

¹⁰⁰ Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado (FOPROLYD), *Memoria de Labores 2015 de FOPROLYD* (El Salvador, 2016), 20.

¹⁰¹ Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado. Pág. 5 y 6. (Fecha de Consulta: 15 de octubre de 2019)

redistributivas se hacen con el fin de mejorar los niveles de vida de los sectores más desprotegidos, conlleva por tanto como menciona Gema Pastor en su libro *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas, una redistribución de la riqueza entre amplios grupos o clases sociales*.¹⁰²

Cabe mencionar, que de acuerdo con la Guía del Presupuesto General del Estado para el Ciudadano 2019 de la República de El Salvador, para proveer y garantizar este beneficio social que coadyuva a la sostenibilidad de la persona con discapacidad a consecuencia del conflicto armado y sus familias, el Gobierno de El Salvador provisiona este bien público proveniente de Ingresos Corrientes (tributarios y no tributarios, transferencias corrientes, contribuciones a la seguridad social, venta de bienes y servicios, entre otros)¹⁰³. Así, por ejemplo, quienes hacen uso del combustible en el país, cancelan desde 1981, un impuesto de guerra con el fin de subsidiar los costos del conflicto armado denominado Fondo de Estabilización del Fomento Económico (FEFE), llamado el impuesto de guerra, que de acuerdo al actual Gobierno recauda \$ 3.84 millones por mes¹⁰⁴.

3.2 Actores claves participantes en la formulación e implementación la política pública

Con la finalidad de poder aproximarme al análisis de las decisiones e incidencia de la política pública se hace necesario identificar los actores claves inmersos en la arena de la política de atención de las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador durante el período de estudio y los escenarios en que éstos realizaron sus propuestas tanto en la toma de las decisiones en el proceso de formación de la política pública como en su implementación.

¹⁰² Albaladejo, *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*, 25.

¹⁰³ Ministerio de Hacienda, "Guía del Presupuesto General del Estado para el Ciudadano" (El Salvador: Institucional Ministerio de Hacienda, 2019), 11.

¹⁰⁴ Página de Facebook oficial del Presidente Nayib Bukele, Cadena Nacional de fecha 10 de marzo de 2022; minuto 34:30, en el marco de las 11 medidas ante inflación mundial. <https://fb.watch/cKyuHwpTf2/>

Así, con base al capítulo I donde se describen los elementos teóricos para la identificación y perfilamiento de los actores que intervienen en cada uno de los procesos de dicha política pública de acuerdo a Bruno Dente y Joan Subirats¹⁰⁵, se realiza una radiografía de los actores relevantes en el ámbito de la política y se presentan los actores determinantes identificados en la investigación que participaron o influenciaron los procesos de la Policy, siendo que varios concurrieron pero no todos tuvieron la preeminencia en el proceso de formulación y puesta en marcha de la política pública.

3.2.1 Firmantes de los Acuerdos de Paz

Como parte de las negociaciones realizadas para la finalización del conflicto armado en El Salvador, en los Acuerdos de Paz fueron abordados diferentes temas de interés nacional económico, político y social; entre ellos fue considerada en la agenda política nacional, la situación de las personas que resultaron lisiadas durante el conflicto armado, y que el Gobierno debía atender en el marco del Plan de Reconstrucción Nacional para dar respuesta a las necesidades del sector.

Fruto de esas negociaciones en los Acuerdos de Paz, se establece en su capítulo V, denominado: Tema Económico Social, y específicamente en el punto 9 del Plan de Reconstrucción Nacional, que: “el Plan de Reconstrucción Nacional incorporará programas que beneficien tanto a los lisiados como a los familiares de las víctimas entre la población civil”¹⁰⁶.

Este logro, surge sin duda fruto de consensos y disensos entre los integrantes de las mesas de negociaciones de la firma de los Acuerdos de Paz y por ende de los Firmantes de los Acuerdos de Paz, que, si bien defendían intereses distintos y apelaban

¹⁰⁵ Dente y Subirats, *Decisiones Públicas*, 73–106.

¹⁰⁶ El Diario de Hoy, Especial: *Acuerdos de Paz 1992- 2002, Acuerdos de Chapultepec*, <http://archivo.elsalvador.com/noticias/especiales/acuerdosdepaz2002/nota5.html#CAPO5>.

a diferentes valores, lograron establecer prioridades en beneficio de un grupo vulnerable en específico.

a) Tipología

En tal sentido, desde la lógica de actuación, los firmantes de los Acuerdos de Paz compuestos por representantes Gobierno de El Salvador y del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, como protagonistas, jugaron un papel clave desde las primeras reuniones, al introducir en la agenda una realidad y una situación de inmediata atención que dio paso a la creación de una propuesta de Ley para la atención de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado.

De acuerdo con Marlon Mendoza Fonseca¹⁰⁷, las primeras iniciativas se generaron durante las negociaciones previas a los Acuerdos de Paz, cuando ambas partes (Gobierno de El Salvador y el FMLN) finalmente acordaron crear una legislación especial para brindar beneficios y protección a las personas que tanto en el FMLN como en la Fuerza Armada de El Salvador – FAES y en la población civil, sufrieron lesiones físicas y afectaciones mentales a consecuencia directa del conflicto.

Así, a pesar que cada una de las partes perseguía intereses específicos relacionados a aspectos políticos y económicos, lo cierto es que fueron los avatares, las presiones y discusiones en la mesa negociadora y el consenso, los que dieron paso a comisiones como COPAZ, que establecieron las bases para las primeras acciones de atención a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado.

De este modo, siguiendo la lógica de acción propuesta por Subirats y Dente y la clasificación de actores, los Firmantes de los Acuerdos de Paz encajan con las características en Actores Políticos porque su línea de acción estuvo orientada a generar consensos por el hecho que en ese momento representaban a los ciudadanos y por ende

¹⁰⁷ Marlon Mendoza Fonseca (Gerente General de FOPROLYD de enero 2010 a agosto 2019) y actual Miembro de Junta Directiva de FOPROLYD. 07 de marzo de 2022, entrevista en San Salvador, entrevista por Lucía Benavides, transcripción Lucía Benavides.

necesitaban la búsqueda de legitimidad. Así, los Firmantes de los Acuerdos en representación del Gobierno en turno, actuaron bajo ese control gubernamental y pacto político administrativo, mientras que los firmantes en representación del FMLN actuaron con la finalidad de conseguir legitimidad electoral.

A continuación, se presentan las y los integrantes de la Firma de los Acuerdos de Paz identificados, que, en conjunto, fueron los que establecieron las primeras bases para la creación de la política al colocar en la agenda como parte de los acuerdos la atención hacia las personas que resultaron con lesión a causa del conflicto, llamadas en términos populares y de identidad como “lisiados de guerra”.

Tabla 7: Firmantes de los Acuerdos de Paz en El Salvador

| Firmantes de los Acuerdos de Paz en El Salvador ¹⁰⁸ | |
|--|--|
| <i>En representación del Gobierno de El Salvador:</i> | <i>En representación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional:</i> |
| Dr. Oscar Santamaría | Cmdt. Schafik Handal |
| Cnel. Juan Antonio Martínez Varela | Cmdt. Francisco Jovel |
| Gral. Mauricio Ernesto Vargas | Cmdt. Salvador Sánchez Cerén |
| Dr. David Escobar Galindo | Cmdt. Joaquín Villalobos |
| Dr. Abelardo Torres | Cmdt. Eduardo Sancho |
| Dr. Rafael Hernán Contreras | Roberto Cañas |
| | Dagoberto Gutiérrez |
| | María Marta Valladares (Nidia Díaz) |
| | Ana Guadalupe Martínez |
| | Salvador Samayoa |

Fuente: Elaboración propia a partir del Especial de El Diario de Hoy: Acuerdos de Paz 1992- 2002.

¹⁰⁸ El Diario de Hoy, *Especial: Acuerdos de Paz* 1992-2002. <http://archivo.elsalvador.com/noticias/especiales/acuerdosdepaz2002/index.html>.

b) Objetivos

Así, siguiendo las características brindadas por Dente y Subirats, este grupo estuvo compuesto tanto por firmantes que buscaban objetivos de contenido, para el caso de la representación del FMLN, siendo que eran los sujetos implicados y estaban directamente relacionados con el problema; como aquellos firmantes representados por miembros del Gobierno, que guardaban estrecha relación con las dinámicas de poder y autoridad que se dan dentro de los subsistemas de la política pública y que por ende los objetivos que buscaban eran de procesos.

c) Recursos

Para poder colocar en la agenda pública el tema de las personas lisiadas de guerra a causa del conflicto armado, ambos grupos Firmantes de los Acuerdos de Paz, a partir de las negociaciones hicieron uso de recursos políticos que permitieron establecer consenso entre actores a fin de contribuir a la inclusión en el Plan de Reconstrucción Nacional de las primeras acciones relacionadas a la atención de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, aunque en un principio fue un tema de mayor interés para uno de los dos grupos Firmantes de los Acuerdos.

De acuerdo con el Dr. Marlon Mendoza, exgerente General de FOPROLYD, *“En las mesas de negociaciones la iniciativa de atender de inmediato a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado surgió de la delegación del FMLN, en virtud que la representación de la FAES decía contar con instituciones rehabilitadoras para su personal con discapacidad (IPSFA: Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, CERPROFA: Centro de Rehabilitación Profesional de la Fuerza Armada y el Hospital Militar), quedando por tanto establecida inicialmente la necesidad de atender prioritariamente a Lisiadas y Lisiados del FMLN y de la población civil.”*¹⁰⁹

¹⁰⁹ Mendoza, entrevista.

También fue preciso el apoyo recibido a través del cabildeo con diputados dentro de la Asamblea Legislativa, “*los diputados son claves porque son ellos quienes aprueban las Leyes*”¹¹⁰ y a través del consenso obtenido del grupo social afectado, es decir de la población con discapacidad a consecuencia del conflicto.

Por otra parte, los Firmantes de los Acuerdos de Paz también hicieron uso de recursos legales tanto a nivel nacional como internacional para contribuir en líneas generales en las normativas para la creación de COPAZ y posteriormente para la propuesta de la Ley de Beneficio para las Personas con Discapacidad a Consecuencia del Conflicto Armado; así, por ejemplo, teniendo en cuenta que no todos los actores tienen acceso a los mismos recursos y no todos pueden movilizar los mismos recursos, los representantes del Gobierno utilizaron a las instituciones de Gobierno para que a través de la Secretaría de Reconstrucción Nacional por medio del Plan Reconstrucción Nacional se establecieran las primeras acciones de trabajo de atención a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, entre ellos la Rehabilitación de Discapacitados¹¹¹ y el Programa de Pensiones a Lisiados¹¹².

Por su parte el FMLN, en el marco de los Acuerdos de Paz hizo uso también del recurso legal a partir de diversas organizaciones sociales, Organizaciones no Gubernamentales y Organismos Internacionales a fin de dar recomendaciones a los tomadores de decisiones en la esfera gubernamental e incidir en que se creara una legislación que atendiera a las personas directamente afectadas por el conflicto.

¹¹⁰ Olga Serrano de Cavaliere, (Secretaria Ejecutiva de ALGES y Miembro de la Junta Directiva de FOPROLYD), entrevista en Oficina Central de ALGES, 05 de abril de 2022. Entrevista por Lucía Benavides, transcripción Lucía Benavides.

¹¹¹ Aida Celia Argüello Romero y Ricardo Miguel Granillo Funes, “Plan de Reconstrucción Nacional, su impacto en la economía nacional 1992-1993”, *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 36 (1993): 613, <https://doi.org/10.5377/realidad.v0i36.5243>.

¹¹² Argüello Romero y Granillo Funes, 614.

d) Rol

Aunque su rol en el proceso de finalización del conflicto armado en El Salvador fue más mediador como representantes de las partes involucradas, para el caso de poner en la agenda y establecer una política de atención a las personas que resultaron con discapacidad durante el conflicto armado, los Firmantes de los Acuerdos de Paz tomaron funciones de promotores en la fase de formulación de las acciones que dieron vida a COPAZ y por ende a las acciones que dieran vida a las normativas, prestaciones y beneficios que protegieran los derechos de las personas directamente afectadas en el conflicto armado, es decir que se buscara dar solución al problema, principalmente por aquellos relacionados directamente al mismo, siendo que el diálogo real obligaba a sus protagonistas a manejar la negociación como un medio para conseguir determinados fines económicos, políticos y sociales, éste último como el antes descrito.

3.2.2 Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ)

Si bien es cierto que en el Capítulo II se destaca a COPAZ como actor fundamental de la historia y del marco normativo que dio paso al presente objeto de investigación, en este apartado, se hará particular énfasis sobre el papel desempeñado, objetivos y recursos de los que hizo uso como actor clave en la contribución de la formulación de la política nacional de atención a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado.

Así, en los Acuerdos de Nueva York, la ONU presentó a los representantes del Gobierno de El Salvador y el FMLN, en líneas generales, *una propuesta del proceso de dichos acuerdos, la cual planteaba algunas sugerencias para la depuración y reducción de la Fuerza Armada, cambios en la doctrina y sistema educativo del ejército, la integración de una nueva fuerza policial nacional, y la creación de una Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ). El nuevo elemento clave de la propuesta era*

*la creación de la COPAZ para supervisar la implementación de todos los acuerdos finales que se alcanzaran en las negociaciones.*¹¹³

En tanto, se definió como un organismo de control, sin facultades ejecutivas y con participación representativa de los partidos políticos en el proceso de cambios, siendo una instancia de concertación política nacional.

Creada mediante acuerdo legislativo, su composición era multipartita. *Estaría respaldada internacionalmente por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a través de la resolución favorable de dicho consejo a los Acuerdos de Paz como un todo.*¹¹⁴

a) Tipología

La Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz, COPAZ es entonces una comisión que nace como actor político para contribuir al seguimiento y control de los procesos de negociaciones políticas que se llevaban a cabo en El Salvador como consecuencia del conflicto armado que se había vivido y en este caso específico de la política en investigación, quienes presentaron los anteproyectos para la incorporación de la vida social y productiva de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado.

Bajo esa lógica, el carácter político lo adquiere desde su creación establecida en la Ley de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz, porque sus miembros o integrantes serían, por un lado, representantes del Gobierno, del FMLN y de todos los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa (Ver detalle en Ilustración 1, Integrantes de COPAZ, Pág. 60). Y su intervención se basa en los procesos decisionales

¹¹³ Centro Universitario de Documentación de Información de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas., "Informativo Semanal El Salvador Proceso" 489, año 1, núm. *Radiografía Cronológica de los Acuerdos de Nueva York* (1991): 5, <https://doi.org/10.1515/9783110968002.212>.

¹¹⁴ Organización de las Naciones Unidas, "ONUSAL y la Ingeniería de Paz en El Salvador", 1995, p. 137-138.

por el hecho que representan a los ciudadanos por medio de un consenso significativo delegado por los Acuerdos de Paz.

COPAZ quedó formalmente integrada el 10 de octubre de 1991 por las personas contempladas en el acuerdo, entre las que estaban *el coronel Juan Antonio Martínez, en representación del Gobierno, Joaquín Villalobos por el FMLN, Armando Calderón Sol por ARENA, Fidel Chávez por la Democracia Cristiana y otros representantes de los partidos políticos.*¹¹⁵

Y es, de acuerdo con autores como Henríquez Chávez, el único actor local, aparte de las partes beligerantes, que logró institucionalizarse como agente en el proceso de negociación y, posteriormente, como monitor del cumplimiento de los acuerdos alcanzados, creada a partir de los Acuerdos de Nueva York del 25 de septiembre de 1991.¹¹⁶

En tal sentido, *la composición de COPAZ llevó a un equilibrio político al país, pues el gobierno y sus partidos de apoyo lograban la mitad de los votos, en tanto que la oposición controlaba la otra mitad, lo cual obligaba a tener que ponerse de acuerdo. Hay quienes afirman que esto fue intencional, a efectos de presionar para que se tuvieran que poner de acuerdo y que las decisiones se tomaran por consenso.*¹¹⁷

b) Objetivos

Dentro de los objetivos que perseguía COPAZ en el contexto de los Acuerdos de Paz y luego en los procesos de planificar políticas, programas y proyectos. Se identifican ciertos objetivos que, de acuerdo a Joan Subirats y Bruno Dente, son de contenido porque se centraban en el problema central de ese contexto (conflicto civil) y pretendían contribuir a dichas soluciones, por lo que se destacan los siguientes:

¹¹⁵ Alan Marcelo Henríquez Chávez, "De la locura a la esperanza truncada: memorias de desarme, desmovilización y reinserción de excombatientes en El Salvador posconflicto." (Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2018), 255.

¹¹⁶ Alan Marcelo Henríquez Chávez, 255.

¹¹⁷ Ricardo Córdova Macías, "El Salvador en transición: el proceso de paz", 1992, 70.

- Controlar la participación de la sociedad civil en el proceso de cambios resultantes de las negociaciones.
- Emitir conclusiones y recomendaciones relativas a la ejecución de los Acuerdos de Paz.
- Preparar anteproyectos legislativos que dieran paso a futuras estrategias, programas o proyectos de apoyo.

Este último objetivo es de particular interés en el marco de la presente investigación, ya que fue desde este mismo que se presentó el Anteproyecto de Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado que dio vida a FOPROLYD y a los beneficios y prestaciones que hasta hoy en día se les brinda a las personas que resultaron con discapacidad por el conflicto que vivió El Salvador.

A pesar que las funciones y las labores desarrolladas por COPAZ han sido reconocidas por su proceso negociador, autores como Ricardo Córdova Macías realiza una serie de críticas, en contrapunto de los objetivos planteados. El autor refiere que el funcionamiento de COPAZ también fue criticado principalmente porque *en lugar de ser una instancia de participación de la sociedad civil, se convirtió en un feudo de la partidocracia, en donde los partidos llegaban a acuerdos en función de sus propios intereses.*¹¹⁸

Así también porque todo anteproyecto de Ley relacionado a la reconstrucción nacional como parte de los Acuerdos de Paz debía pasar por revisión de COPAZ, en tanto plantea que *se generó una dualidad en relación con el papel que debía de jugar la Asamblea Legislativa, pues antes de aprobarse una ley, ésta debía de tener el consenso de los partidos en COPAZ.*¹¹⁹

¹¹⁸ Macías, 70.

¹¹⁹ Macías, 70.

c) Recursos

Con base en las clasificaciones de recursos que Dente y Subirats hacen en su libro “Decisiones Políticas”, el mayor recurso del que COPAZ hizo uso fue del político a través del consenso en la decisión del proceso de paz y la política pública en estudio; así también obtuvo el apoyo decidido de Organismos Internacionales como la ONU, quien a través del Secretario General de Naciones Unidas, se buscaba el consenso entre las partes de la negociación (Fuerza Armada y FMLN) y fue desde allí donde se logró un reconocimiento a las capacidades cognitivas para tratar el reto de supervisar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y la elaboración de propuestas que beneficiarían a la sociedad salvadoreña, en este caso especial a los afectados directos del conflicto. Este recurso fue clave sobre todo el proceso de negociación porque contribuiría a las soluciones pacíficas de ese momento y al sistema democrático salvadoreño.

Otro recurso importante usado por COPAZ fue el legal, precisamente porque dentro de sus atribuciones estaba el de *preparar anteproyectos legislativos necesarios para el desarrollo y cumplimiento de los acuerdos políticos y para procurar a todos los lisiados de guerra y a los familiares de los combatientes caídos que corresponda, de ambas partes, su incorporación al sistema de prestación social del Estado, a través de una adecuada compensación económica.*¹²⁰

El recurso económico es importante porque cualquier política pública requiere de recursos económicos para ser implementada, en tal sentido COPAZ a través de la cooperación internacional como el PNUD, la Comunidad Económica Europea, la ONU, USAID; la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional, GTZ, Fondo Mundial de Rehabilitación, entre otros, se recibió apoyo económico para echar a andar los primeros programas y proyectos orientados a la rehabilitación, reinserción productiva y atención médica y psicológica.

¹²⁰ Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Ley de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz, 3.

Ilustración 3: Surgimiento de COPAZ y Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados

Acuerdo de New York

- Cumplimiento de todos los acuerdos políticos alcanzados por las Partes quedando sometido a la supervisión de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ).
- Preparación de anteproyectos de Ley en beneficio a personas con discapacidad.

Ley

- Art 1. Créase la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz que podrá denominarse COPAZ, o la Comisión, para supervisar el cumplimiento de todos los acuerdos alcanzados entre el Gobierno de la República de El Salvador que podrá denominarse el Gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional que en adelante podrá denominarse FMLN; como un mecanismo de control y participación de la sociedad civil, en el proceso de cambios y resultantes de las negociaciones.
- Incorporación a Sistemas de Previsión Social de personas que sufrieron en el conflicto armado.
- Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado.

Surgimiento de instituciones públicas

- Fondo de Protección de Lisados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado (FOPROLYD) la cual se convertiría en la institución encargada de administrar a través de las instituciones que considere convenientes los programas de prestaciones económicas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida del Acuerdo de New York.

Por todo lo anterior, es evidente que COPAZ se convirtió en un actor político clave para la formulación de futuras políticas públicas, tanto así que sentó ciertas bases normativas y jurídicas que sirvieron para que luego instituciones como el Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado (FOPROLYD), fortalecieran su quehacer institucional en materia de estrategias, programas y proyectos de apoyo a personas que habían sufrido a raíz del conflicto armado.

d) Rol (Director, Promotor y Otros)

Partiendo que los roles dentro del análisis de políticas públicas se refieren a *funciones que los actores desempeñan en el ámbito del proceso decisional concreto y que implican ciertas relaciones con las acciones y comportamientos de cada uno*¹²¹. Para el caso de COPAZ su rol fue el de promotor, porque fue en dicho espacio donde se proponen una variedad de iniciativas de ley buscando operativamente el logro de objetivos y transformaciones en el sistema político salvadoreño y del segmento de personas que habían participado y sufrido a raíz del conflicto armado.

3.2.3 Asamblea Legislativa de El Salvador

Como uno de los tres poderes del Estado, *es un cuerpo colegiado, compuesto por Diputados y Diputadas, electos en la forma prescrita por la Constitución y la ley; le compete, fundamentalmente, la función de legislar.*¹²²

a) Tipología

Partiendo de la configuración del Estado salvadoreño, el origen del Órgano Legislativo tiene una tipología política y su fundamento legal en la norma primaria del país, es decir en la Constitución de la República que data desde la época de 1,800 en adelante y específicamente en lo que compete al Art. 121 al 149.

La profundidad que había tenido el conflicto armado fue tal que mostró la inviabilidad a lograr una solución militar de ese momento, circunstancia que influyó y evidenció la necesidad real de poner sobre la mesa de las partes involucradas, la negociación política como única vía pacífica de dicho proceso y que sentaría las bases para la formulación y ejecución de futuras políticas públicas como la de atención a las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado.

¹²¹ Dente y Subirats, *Decisiones Públicas*, 122.

¹²² Asamblea Legislativa, "Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa" (2015), 01,02.

Por todo ello y con el papel mediador del Secretario General de Naciones Unidas (ONU), Javier Pérez de Cuellar, dicha negociación también necesitaba de acuerdos mutuos entre las partes y exigía hasta cierto punto, ciertos cambios del régimen político de ese momento, cambios que se evidenciaron con la reforma constitucional de 1991 a 1992, donde la Asamblea Legislativa de ese momento, jugaría un papel fundamental para el diseño y aprobación de dichas reformas.

En ese último año, tras la creación del Anteproyecto de Ley para los lisiados y ante la insistencia de los afectados directos y de la presión internacional, fue aprobada el 13 de diciembre de 1992 de la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado, la cual, de acuerdo a Pedro Ortega, presidente de ASALDIG, fue aprobada sin presupuesto, *“El Secretario General de la ONU principalmente mandó una carta al presidente de la República de ese momento, Cristiani y a la Asamblea Legislativa... que nos dieran los beneficios y fue hasta ese momento que la Asamblea Legislativa aprobó la Ley como por decir, quitarnos de encima”. ¡Nos la aprobaron sin presupuesto!*.¹²³

En los años posteriores, se evidenció una serie de vacíos y por ende la necesidad de realizar reformas al Decreto N° 416, de la Ley de Beneficio de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado y se presentó en julio de 1994, el primer proyecto de reforma aprobándose en noviembre de ese mismo año.

*De hecho, hubo mucha resistencia en el ejecutivo (ARENA) para aprobarlas (las reformas) en la Asamblea Legislativa, de forma tal que pasaron más de 7 años entre la aprobación de la ley inicial y la primera gran reforma de 2001.*¹²⁴

¹²³ Pedro Ortega Andino, (presidente de ASALDIG y miembro de la Junta Directiva de FOPROLYD) 24 de abril de 2022, entrevista en Oficina Central de FOPROLYD en San Salvador, entrevista por Lucía Benavides, transcripción Lucía Benavides.

¹²⁴ Mendoza, entrevista.

Posterior a ello, ha habido poco interés por parte del poder legislativo para aprobar y/o proponer cambios sustanciales en políticas de protección social, normativa jurídica, programas y proyectos y por ende en los beneficios brindados a la población de personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, de hecho a lo largo de la historia de la implementación de la política el interés de la Asamblea Legislativa y específicamente de los partidos políticos ha estado concentrado en utilizar al sector en cada elección legislativa y/o presidencial.

Para autores como Jaime E. Valle, en El Salvador la Asamblea Legislativa *tiene una fuerte preeminencia en la expresión reguladora de las políticas públicas, la que finalmente no comprende el vasto contenido de éstas, pero sí la modelan y la conducen por los senderos de los intereses más influyentes. Es en este actor-espacio que se radicaliza la participación e influencia de los partidos políticos.*¹²⁵

b) Objetivos

Dentro de los objetivos que se pueden identificar por parte de la Asamblea Legislativa, en relación a la política de atención a las personas que resultaron con lesiones a consecuencia del conflicto armado estaba el referido a objetivos de procesos, sobre todo porque se relaciona con las dinámicas de poder y autoridad dentro del sistema político salvadoreño. Dicho lo anterior, los objetivos iban encaminados a:

Recibir las reformas de Ley presentadas por las asociaciones de personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado y en la medida de su interés electoral facilitar los mecanismos para darle trámite a las reformas presentadas.

Bajo esa coyuntura y ya con el surgimiento de actores sociales y sus acciones de presión e incidencia como la Asociación de Lisiados de Guerra de El Salvador “Héroes de Noviembre del 89” (ALGES), la Asociación Salvadoreña de Lisiados y Discapacitados

¹²⁵ Valle, “La formulación de políticas públicas en El Salvador”, 5.

de Guerra 23 de Febrero (ASALDIG), la Asociación de Lisiados de la Fuerza Armada de El Salvador (ALFAES) y la Asociación de Oficiales, Superiores Subalternos, Tropa y Administrativos (AOSSTALGFAES), entre otras, las propuestas de reformas de Ley han ido adquiriendo mayor empuje, con el objetivo de procurar mejores condiciones económicas y sociales de sus miembros afiliados ante la Asamblea Legislativa de ese momento.

c) Recursos

Partiendo de las concepciones tipológicas que plantean Dente & Subirats dentro del desarrollo de políticas públicas, uno de los recursos fundamentales que se tuvo al interior del quehacer legislativo fue el político. Hay que recordar que ese recurso era indispensable para generar consensos y disensos en futuras estrategias que dignificaran a las personas que habían sufrido en el conflicto armado, por tanto, también se necesitaba de lobby, presión, búsqueda del equilibrio de poder y réditos electorales entre los actores que habían estado inmersos en todo el proceso.

Asimismo, otro de los recursos que se han utilizado al interior de la Asamblea Legislativa, ha sido el recurso legal, propio por naturaleza de atribuciones asignadas a dicho órgano legislativo. Por ejemplo, con la aprobación de Decretos Legislativos como el N° 416, que dio paso a la creación de leyes en beneficio de las personas que habían sufrido discapacidad a raíz del conflicto armado y todas las reformas realizadas a lo largo de estos 29 años.

A parte de ello, también contemplaba la creación del fondo que hoy día conocemos como FOPROLYD y de su reglamento. Del cual se ha creado la política pública que se estudia en el presente trabajo y diversas estrategias, programas y proyectos.

Dichas iniciativas han sido concretizadas por la presión de actores sociales, pero también por las facultades constitucionales que diputados como Luis Roberto Angulo

Samayoa, Ciro Cruz Zepeda Peña, Guillermo Antonio Guevara Lacayo, Mercedes Gloria Salguero Gross, Raúl Antonio Peña Flores, Raúl Manuel Somoza Alfaro, Carmen Elena Calderón de Escalón, Fidel Chávez Mena, Roberto Edmundo Viera, Alfonso Arístides Alvarenga, José Rafael Machuca, René Flores Aquino, Silvia Guadalupe Barrientos, Mario Rolando Aguiñada Carranza,¹²⁶ ya habían adquirido en el Pleno Legislativo de ese momento.

Finalmente, también se reconoce que los recursos cognitivos han jugado a lo largo del tiempo tanto en la formulación e implementación de la política un papel importante dentro del órgano legislativo, sobre todo porque cualquier iniciativa de ley, aprobación y ejecución de las mismas necesitaban interpretaciones oportunas y relevantes no solo de los partidos políticos que representaban a dicho órgano sino de las comisiones legislativas y de cualquier actor social que buscaba incidir en la dinámica legislativa y en la reivindicación de hechos sociales, económicos y políticos del país.

d) Rol o roles

La Asamblea Legislativa como uno de los órganos claves del Estado, debido a su particularidad se ha convertido en un aliado, opositor y Gatekeeper durante todos estos 29 años, precisamente porque ha sido a través de sus recursos (políticos, cognitivos, legales) que se han ido estableciendo barreras, poniendo regularmente en uso su poder de veto y de bloquear el progreso del proceso de toma de decisiones, y en pocas ocasiones facilitando iniciativas, anteproyectos y leyes en el marco de contribuir a procesos de paz y de reivindicar los derechos de las personas afectadas de la guerra.

3.2.4 Sociedad Civil Organizada: Asociaciones de personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado.

Con la finalidad que el problema público sea atendido de forma adecuada, en el que se garantice la participación ciudadana y que los derechos humanos de las personas

¹²⁶ Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado y sus Reformas, 6.

con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador sean cumplidos, es que surgen una serie de asociaciones de la sociedad civil directamente afectadas, que a partir de la vigencia de la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado *fueron retomando progresivamente el liderazgo de actores sociales que han permitido seguir exigiendo su cumplimiento, reivindicando inicialmente la conformación del Fondo de Lisiados (hoy FOPROLYD), la entrega de su presupuesto, la contratación del personal idóneo, la determinación del universo de beneficiarios y el diseño de los mecanismos para dictaminar los grados de discapacidad y consecuentemente, la entrega de los beneficios establecidos en la Ley.*¹²⁷

Así es como, estos canales de representación de la ciudadanía ante las instituciones, llamados también grupos de interés en las políticas públicas, se convierten en actores claves de la política pública de atención en estudio, porque su lucha en general ha estado orientada por el cumplimiento de las prestaciones y beneficios establecidos en la Ley.

En tal sentido, en el marco de la presente investigación se analizan las cuatro asociaciones que forman parte de la Junta Directiva de FOPROLYD¹²⁸ y que por ende tienen incidencia directa en el quehacer de la institución que por Ley brinda atención a las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, siendo éstas:

1. Asociación de Lisiados de la Fuerza Armada de El Salvador, ALFAES.
2. Asociación Salvadoreña de Lisiados y Discapacitados de Guerra “23 de Febrero”, ASALDIG.

¹²⁷ Mendoza, entrevista.

¹²⁸ El Art. 5 de la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado menciona que por parte de la sociedad civil en la Junta Directiva de FOPROLYD la integrarán dos representantes de las Asociaciones de Lisiados y Discapacitados que hayan servido en la Fuerza Armada de El Salvador, y dos representantes de las Asociaciones de Lisiados y Discapacitados que hayan servido en el FMLN, electos conforme a sus estatutos.

3. Asociación de Lisiados de Guerra de El Salvador “Héroes de Noviembre de 1989”, ALGES.
4. Asociación de Oficiales, Superiores Subalternos, Tropa y Administrativos Lisiados de Guerra de la Fuerza Armada de El Salvador, AOSSTALGFAES.

3.3. Asociación de Lisiados de la Fuerza Armada de El Salvador, ALFAES

Nacida en agosto de 1992, ante la situación de incertidumbre de las personas con discapacidad resultante del conflicto armado y la falta de funcionamiento del Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado, como institución responsable de la atención y seguimiento del proceso de rehabilitación y prestaciones para los directamente afectados.

ALFAES se denomina como una entidad sin fines de lucro, cuyo domicilio es San Salvador. En sus estatutos establece que no interferirá en asuntos políticos ni religiosos. Según el artículo 8, Capítulo II, de sus estatutos, su conformación orgánica y de dirección se divide en Asamblea General y Junta Directiva. Siendo la primera la máxima autoridad de la asociación, la cual está compuesta por la Junta Directiva y todos sus asociados.¹²⁹

a) Tipología

Siendo que ALFAES desde su nacimiento ha establecido que su accionar está orientado a exigir las prestaciones que permitan mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios, es clasificado como actor que representan o trasladan intereses especiales, porque son actores como indica Dente y Subirats que intervienen movidos por el hecho, problema o situación que incide directamente sobre sus intereses.

Sumado a lo anterior, es interesante destacar que, de acuerdo a Juan Pablo Bonilla, ex presidente de ALFAES, la asociación “no pertenece a ningún partido político

¹²⁹ María Ester Alvarenga Chinchilla, “ALGES y ALFAES como grupos de presión en El Salvador, 1993-2013.” (Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, 2015), 38.

y la asociación no responde a intereses partidarios. Sin embargo, para efectos de hacer cabildeo en la Asamblea Legislativa, les resulta factible acercarse a los Diputados del PCN, ARENA y GANA.¹³⁰

b) Objetivos

En el contexto del surgimiento de la Asociación ALFAES, dado que no se echaban a andar las acciones gubernamentales que movilizaran recursos humanos, financieros e institucionales para resolver el problema público relacionado a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado y teniendo en cuenta que sus miembros son afectados directos del problema, se considera que su objetivo, como actor clave dentro de la política de atención es de contenido, precisamente porque su accionar nace de la necesidad de demandar y hacer valer sus derechos y los de sus representados directamente afectados.

De allí que retomo entrevista realizada al entonces presidente de ALFAES, Juan Pablo Bonilla en la que reitera que la Asociación se formó *“Porque a este sector, la Fuerza Armada le dio de baja, porque eran lisiados. Este sector estaba bajo la dependencia del IPSFA (Instituto de previsión social de la Fuerza Armada) que pagaba los salarios, pero como el grupo creció, la Fuerza Armada decidió indemnizarlos y nos dejaron solos, es lo que motivó a la organización para exigir beneficios. Es una de las causas que dio origen a la organización”*.¹³¹

En tal sentido se pone en evidencia que la voluntad de intervenir al intentar influir en las políticas públicas y sus resultados es por fines propios.

c) Recursos

Los principales recursos utilizados para intentar incidir en mayor o menor grado en las acciones de atención que han dado vida a la política pública para las personas

¹³⁰ Chinchilla, 61.

¹³¹ Entrevista realizada en el marco de la investigación denominada “ALGES y ALFAES como grupos de presión en El Salvador” por María Ester Alvarenga, 2015, 39.

con discapacidad a consecuencia del conflicto armado han sido en primer lugar el recurso político, porque al haber obtenido un número específico de afiliados les permitió formar parte de las 2 asociaciones de excombatientes de la Fuerza Armada que forman parte de la Junta Directiva de FOPROLYD, siendo que según la Ley de FOPROLYD las dos asociaciones por parte de la Fuerza Armada y por el FMLN que mayor afiliados tienen registrados son las que formarán parte de FOPROLYD. En consecuencia, de acuerdo con datos brindados por sus dirigentes hasta el año 2015 contaban con *3,020 afiliados mismos que pagan su cuota mensual* para el funcionamiento de la misma.¹³²

Siendo que reciben ingresos económicos de sus afiliados, se puede considerar también el uso de recursos económicos como uno de los que hacen uso principalmente en acciones de protestas, *en los que indican tienen la capacidad de movilizar hasta 700 lisiados*¹³³, según datos del 2015, mismos que con el pasar de los años por diversas razones como edad avanzada, enfermedades crónicas, afiliación a otra asociación, fallecimientos, *el descontento generado por el descuento mensual de planilla por su afiliación*¹³⁴, entre otras; el número haya disminuido.

También recibieron apoyo de las agencias de cooperación como Diakonía Suecia, Federación Luterana Mundial¹³⁵, entre otras, apoyos que permitieron a la organización desarrollarse logrando reconocimiento en los primeros años de su acciones y participación en la lucha reivindicativa.

d) Roles

En el transcurrir de estos 29 años de reivindicaciones sociales y económicas, ALFAES ha jugado diversos papeles, por un lado de opositor a las acciones o ausencia de ellas por parte del Gobierno al realizar acciones de protestas generalmente de choque y confrontación, así en ocasiones ha sido aliada, al apoyar a través de la aprobaciones

¹³² Chinchilla, "ALGES y ALFAES como grupos de presión en El Salvador, 1993-2013.", 64.

¹³³ Chinchilla, 68.

¹³⁴ Chinchilla, 5.

¹³⁵ Chinchilla, 05.

de diversos programas y proyectos presentados desde la Junta Directiva que van en beneficio del sector de personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado. Pero también ha sido promotor al señalar y poner de manifiesto en la agenda pública el problema y la situación precaria de la población con discapacidad afectada por el conflicto.

3.4. Asociación Salvadoreña de Lisiados y Discapacitados de Guerra “23 de febrero”, ASALDIG

Fundada el 23 de febrero de 1982, después de la desmovilización de los excombatientes por parte del FMLN, realizada a través de ONUSAL con la firma de los Acuerdos de Paz. Nace a raíz de su situación por la falta de atención a su discapacidad y a la reinserción a la vida productiva del país. Sus afiliados son excombatientes que resultaron lesionados en el conflicto armado por parte del FMLN histórico.

Según una publicación realizada en la página de Facebook, de fecha 23 de febrero de 2022, en la que se muestra una breve historia de la organización en razón de cumplir 30 años de funcionamiento, se destaca que se fundó con 60 miembros de las organizaciones que conformaron al frente insurgente FMLN entre ellos: *FPL*, *ERP*, *RN*, *PRTC*, y *PCS*.¹³⁶

De acuerdo con el actual presidente de ASALDIG, Pedro Ortega, al ser desmovilizados observaron “que venían los programas de apoyo para todos los combatientes desmovilizados concentrados en los puntos ordenados por los Acuerdos de Paz, y supervisados por la ONUSAL, entonces ahí nosotros vimos un problema, que la reinserción de un combatiente sin discapacidad es distinto a la de un lisiado de

¹³⁶ De acuerdo a sus siglas: Fuerzas Populares de Liberación "Farabundo Martí" (FPL), el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), la Resistencia Nacional (RN), el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC) y el Partido Comunista Salvadoreño (PCS).

guerra... por lo tanto eso nos obligó a organizarnos y fundar una organización que respondiera por los lisiados de guerra del FMLN histórico”.¹³⁷

a) Tipología

Siendo ASALDIG la asociación que aglutinó a los excombatientes del FMLN que resultaron con discapacidad en el conflicto, a fin de ser escuchados por el Gobierno ante una serie de demandas relacionadas a reivindicaciones sociales y económicas establecidas en los Acuerdos de Paz; partiendo de la clasificación que realiza Dente & Subirats en su libro *Decisiones Públicas*, se le considera como Actores que representan o trasladan intereses especiales, puesto que ha sido la organización por los intereses de los que la constituyen y sus afiliados el principal mecanismo de movilización, la política ciudadana.

Dado que su nacimiento data del 23 de febrero de 1992, de allí surge su nombre, siendo según indica su actual presidente, “la primera asociación de excombatientes lisiados por parte del FMLN en El Salvador”¹³⁸, por tanto, los lisiados provenientes del FMLN estaban afiliados a ASALDIG, que fue creada para representar a los excombatientes que habían quedado lisiados, a las personas de la tercera edad y a los hijos de combatientes que murieron en combate.¹³⁹

Es también una de las 2 asociaciones de personas con discapacidad de afiliados que sirvieron en el FMLN y que forman parte de la Junta Directiva de FOPROLYD, *como máximo organismo decisorio y que determina también los lineamientos y políticas de la institución*.¹⁴⁰

¹³⁷ Pedro Ortega Andino, (presidente de ASALDIG y miembro de la Junta Directiva de FOPROLYD) 24 de abril de 2022, entrevista en Oficina Central de FOPROLYD en San Salvador, entrevista por Lucía Benavides, transcripción Lucía Benavides.

¹³⁸ Pedro Ortega Andino, (presidente de ASALDIG y miembro de la Junta Directiva de FOPROLYD) 24 de abril de 2022, entrevista en Oficina Central de FOPROLYD en San Salvador, entrevista por Lucía Benavides, transcripción Lucía Benavides.

¹³⁹ Chinchilla, “ALGES y ALFAES como grupos de presión en El Salvador, 1993-2013.”, 5.

¹⁴⁰ Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado y sus Reformas, 11.

b) Objetivos

Al igual que las demás asociaciones descritas en este acápite, el objetivo de ASALDIG es de contenido, ya que su propósito ha estado orientado originalmente en garantizar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz relacionados a la atención a nivel nacional de las personas que resultaron con discapacidad en el conflicto bélico que vivió el país.

A pesar de ello, la asociación tuvo crisis de organización y administración después de su fundación debido a que sus afiliados no se sentían representados por sus dirigentes, ya que no percibían que dicha asociación fuera liderada para exigir el incumplimiento de derechos a favor del sector, así como pérdida de confianza política en sus dirigentes.¹⁴¹

c) Recursos

Con 30 años de existencia, ASALDIG ha recurrido a diversos recursos para tratar de incidir en acciones que pueden llevar a cambios que resuelvan el problema público y repercutan en la vida de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, en tal sentido, se ha valido del recurso político al ser la primera organización de lisiados que aglutinó a los excombatientes del FMLN logrando un consenso en los primeros años de vida, así también, a través de apoyo internacional y recurso económico ha emprendido acciones de atención médica y de rehabilitación para sus afiliados por medio de la Comunidad Económica Europea, México, España, entre otros.

También hicieron uso de la asesoría legal para contribuir en la propuesta de la Ley que dio vida a FOPROLYD y a las prestaciones y beneficios de la población lisiada, así, ASALDIG “*buscó apoyo financiero con el cual se cubrió los honorarios de un equipo de abogados*” como asesoría legal para que apoyara en “*la elaboración de una propuesta*

¹⁴¹ Chinchilla, “ALGES y ALFAES como grupos de presión en El Salvador, 1993-2013.”, 5.

*de anteproyecto de Ley de que diera protección a los lisiados y familiares de los combatientes caídos en combate”.*¹⁴²

Siendo que también forma parte de la Junta Directiva de FOPROLYD, la información obtenida a través de las sesiones de dicha Junta, en la que se exponen temas relacionados a programas, proyectos, planes, propuestas de reforma de ley, normativa jurídica interna, procesos y procedimientos administrativos, así como ejecución presupuestaria, casos especiales de beneficiarios, entre otros, es conocida de primera mano por todos los integrantes de dicha Junta Directiva, y esta Asociación se ha caracterizado por utilizarla divulgándola a través de las diferentes redes de comunicación de manera inmediata¹⁴³, antes incluso que FOPROLYD la haga pública.

d) Rol

Siguiendo en la línea de acción de Dente & Subirats, ASALDIG a través del FMLN jugó en principio un papel importante como promotor, puesto que una vez finalizado el conflicto fueron quienes plantearon también la situación del problema y la necesidad que se crearan políticas públicas como una intervención de Estado para atender a las personas afectadas en el conflicto con el objeto garantizar la recuperación de condiciones que les permitiesen llevar una vida digna y su incorporación a la vida social, política y económica de El Salvador.

Como actor clave también ha jugado el papel de aliado declarando su apoyo a las acciones institucionales, siempre y cuando éstos estén relacionados a sus objetivos de contenido y de opositor como todo actor que ejerce presión, cuando el Gobierno ha

¹⁴² ASALDIG, Página de Facebook, Historia de ASALDIG en el marco de sus 30 años de vida <https://www.facebook.com/1389320747964320/posts/pfbid02j5iPkgZir6pQmexXW8aV1ZVrMSonjthQ2hTDyiBuB6xQ4ctgzL8XfAMkmQ7Kr8aNI/?sfnsn=mo>

¹⁴³ En su página de Facebook: <https://es-la.facebook.com/ASALDIG/> comparte información de primera mano que se presenta como punto de agenda en las sesiones de Junta Directiva, sin que esta haya sido divulgada oficialmente por FOPROLYD, ejemplos: <https://www.facebook.com/ASALDIG/photos/a.2365643363665382/3129158733980504/> <https://www.facebook.com/ASALDIG/photos/a.2365643363665382/3126059017623809/>

ofrecido beneficios en menor medidas a los acuerdos establecidos en la Ley o cuando ha intentado establecer mecanismos de reducción de la población beneficiaria total.

3.5. Asociación de Lisiados de Guerra “Héroes de Noviembre del 89”, ALGES.

Nacida el 12 de julio de 1997, la Asociación de Lisiados de Guerra de El Salvador “Héroes de Noviembre del 89” ALGES, se denomina de acuerdo a sus estatutos de constitución como *una entidad de carácter humanitario, democrático, gremial, apolítico, no lucrativo ni religioso y se rige por la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro.*¹⁴⁴ *que trabaja por la reivindicación, la defensa y el cumplimiento de los derechos de todas las personas lisiadas de guerra y personas con discapacidad.*¹⁴⁵ Cuenta con 7,153 afiliados con cobertura organizativa en los 14 departamentos del país.¹⁴⁶

Partiendo de su origen normativo, ALGES ha venido teniendo un recorrido histórico considerable en la lucha por reivindicar necesidades que siguen latentes y sin resolverse en pleno año 2021 para su grupo de beneficiarios. Su incidencia ha sido tal que ha llegado a considerarse como uno de los grupos de presión *caracterizado por mantenerse en la agenda pública y política mediante acciones de presión para sus representados, apropiándose de los Acuerdos de Paz como instrumento principal de sus argumentos. En ellos se plasmaron las obligaciones estatales y, el inminente retraso de su cumplimiento, es lo que da origen al nacimiento de estas organizaciones.*¹⁴⁷

a) Tipología

Con lo anterior y en el marco de las fases que conllevan el desarrollo de políticas públicas, la tipología que ALGES ha jugado se centra en actores que representan o trasladan intereses especiales, definidos por Dente y Subirats como aquellos actores que

¹⁴⁴ Chinchilla, “ALGES y ALFAES como grupos de presión en El Salvador, 1993-2013.”, 30.

¹⁴⁵ Página Web de la Asociación de Lisiados de Guerra de El Salvador “Héroes de Noviembre del 89”, ALGES. Sección Qué Hacemos, www.alges.org.sv

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Chinchilla, “ALGES y ALFAES como grupos de presión en El Salvador, 1993-2013.”, 2.

intervienen movidos por el hecho de que la elección entre las alternativas incide directamente sobre sus intereses, ya sea por los costes que les conlleva, sea por la posibilidad de obtener beneficios.

En ese sentido, el papel que ALGES ha venido jugando con el devenir de los años en el país, se ha centrado particularmente en buscar nuevos mecanismos y estrategias que posibiliten mayor cobertura en servicios para todos sus afiliados que sufrieron alguna discapacidad durante el conflicto armado, a tal punto que ya han presentado ciertas iniciativas con intereses especiales ante la Asamblea Legislativa saliente y ante la nueva Asamblea Legislativa.

b) Objetivos

En cuanto a los objetivos que ha venido persiguiendo la Asociación de Lisiados de Guerra “Héroes de Noviembre del 89”-ALGES, se encuentran aquellos objetivos de contenido, fundamentalmente porque buscan ampliar la protección de lisiados y discapacitados a consecuencia del conflicto armado, de manera que logren mayor beneficio en temas de pensión y mayor cobertura de servicios de salud para su sector y salud integral.

Nuestro objetivo principal ha sido y sigue siendo lograr que el Estado, la sociedad y el FOPROLYD, cumplan con sus responsabilidades establecidas en la Ley de Beneficio para la Protección de los Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado (Decreto 416), nacida con los Acuerdos de Paz.¹⁴⁸

Por ejemplo, el 4 de diciembre de 2019, ALGES presentó una propuesta de reforma a la Asamblea Legislativa para aprobar una compensación económica en diciembre de cada año, por un monto no menor al 50 % de su pensión. Luego, el 22 de febrero de 2021, los veteranos de guerra presentaron una propuesta de reforma al

¹⁴⁸ Página Web de ALGES, sección Qué Hacemos, Asociación de Lisiados de Guerra de El Salvador “Héroes de Noviembre del 89”, ALGES. www.alges.org.sv

artículo 26 inciso segundo de la ley, con respaldo del entonces diputado Leonardo Bonilla, para incluir dentro de las prestaciones periódicas una compensación mensual temporal, vitalicia o hasta 18 años.¹⁴⁹

Así entre sus objetivos como Asociación se destacan “visibilizar los derechos de las personas lisiadas de guerra y personas con discapacidad de El Salvador, incidir positivamente en la formulación de las políticas que afectan la vida de las personas lisiadas de guerra y personas con discapacidad, defender los intereses de las personas lisiadas de guerra ante el Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado¹⁵⁰, entre otros.

c) Recursos

En principio, el papel que ALGES ha venido teniendo en el país se ha basado a través de las facultades legales y personería jurídica que la misma asociación ha adquirido y por el cual le ha permitido hacer uso de derecho en muchos procesos de lucha y reivindicación con sus asociados. Es decir, ha contado con la capacidad de utilizar sus recursos legales buscando mayores acercamientos interinstitucionales, de consenso e incidencia en procesos con iniciativas de Ley, para el logro de nuevas estrategias o políticas públicas de apoyo a las personas con discapacidad que han sufrido a consecuencia del conflicto armado. Sin dejar de lado que el logro de las mismas ha dependido de la voluntad política de las partes o de otros actores inmersos en dichos procesos, como lo es la Asamblea Legislativa de El Salvador.

Seguidamente y haciendo referencia en Dente y Subirats, otro de los recursos en los que ALGES se ha apoyado es con los Recursos Cognitivos (la información). No hay que perder de vista que ALGES lleva ya casi 25 años de trabajo operativo y territorial en

¹⁴⁹ Diario El Mundo, ALGES entrega propuesta de reforma a diputados de Nuevas Ideas, <https://diario.elmundo.sv/politica/alg-es-entrega-propuesta-de-reforma-a-diputados-de-nuevas-ideas>

¹⁵⁰ Página Web de ALGES, sección Quiénes Somos, Asociación de Lisiados de Guerra de El Salvador “Héroes de Noviembre del 89”, ALGES. www.alges.org.sv

el país, tiempo considerable para que dicha asociación disponga de investigaciones e informaciones considerables y relevantes para definir y elegir las mejores alternativas técnicas, sociales, económicas o políticas de cara a los problemas que buscan resolver por la vía legal, pacífica y de participación interinstitucional-política.

En esa misma lógica, ALGES ha jugado un papel sumamente importante en muchos procesos decisionales a tal grado que sus conocimientos cognitivos se basan en fuentes primarias como datos e informaciones valiosas, tales como estadísticas fiables y directorios actualizados que agrupan a sus afiliados y socios en todo el país.

También ha sido clave el uso de recursos financieros que han obtenido a través de la gestión de proyectos de cooperación, hasta un estimado de *100 mil dólares de la cooperación*¹⁵¹, con los que se ha promovido los derechos de lisiados de guerra a través del fortalecimiento organizativo y acciones de incidencia.

*“Nosotros hemos gestionado proyectos a nivel internacional, ALGES ha ido logrando reconocimiento internacional, eso ha ayudado mucho, también el hecho que nosotros hemos visto a bien fortalecer las comunicaciones, hemos tenido programas de radio, tuvimos también pincelazos en la televisión. Y hoy con las redes sociales, nosotros desde muy temprano tenemos todo en las redes sociales, eso ha ayudado mucho estratégicamente para que nos conozcan”.*¹⁵²

d) Rol

En el marco de todo proceso de política pública, es necesario identificar el rol que en términos doctrinales debe tener cada jugador en dicho proceso. Por ello, para el caso de ALGES se considera que el rol ha sido de **aliado** durante toda su incidencia y

¹⁵¹ Chinchilla, “ALGES y ALFAES como grupos de presión en El Salvador, 1993-2013.”, 64.

¹⁵² Serrano de Cavaliere, entrevista.

participación. Principalmente porque ha aportado mucha de su experticia y recursos para llevar a cabo acciones que logren sus objetivos y su filosofía la cual es *ser una asociación gremial, democrática, transparente y solidaria, que lucha por la promoción y defensa de los derechos de la población lisiada de guerra y personas con discapacidad, contribuyendo a mejorar su calidad de vida a través del fortalecimiento del tejido organizativo, productivo y la gestión eficiente de sus recursos.*¹⁵³

También se puede clasificar opositor a las acciones o ausencia de ellas por parte del Gobierno al realizar acciones de protestas generalmente hacia la Asamblea Legislativa.

Se puede identificar que también tuvo un rol de promotor en la fase de implementación, proponiendo el lanzamiento de programas reformas de la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado.

3.6. Comunidad Internacional

Sin duda alguna, la Comunidad Internacional fue un actor importantísimo que tomó antes de la formulación y puesta en marcha de la política pública, la responsabilidad de atender a las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado con una serie de programas y proyectos en rehabilitación, reinserción, terapia física y salud, que se involucraron en el esfuerzo de proporcionar una respuesta a la problemática de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, sin lograr cubrir todas las necesidades reales de la población.

a) Tipología

De acuerdo a las características establecidas por Dente y Subirats, se pueden clasificar en Actores Expertos, ya que basan su propósito de intervención en el hecho de que poseen los conocimientos necesarios para formular las alternativas más adecuadas

¹⁵³ "Boletín Al Tope", *Asociación de Lisiados de Guerra de El Salvador, "Héroes de noviembre del 89"*, 2014, 2.

para la resolución del problema colectivo establecido como consecuencia del conflicto armado y por tanto en la formulación e implementación de políticas públicas, precisamente porque tienen amplio volumen de recursos cognitivos y por ende legitimidad para intervenir en políticas públicas.

b) Objetivos

Aunque en este caso los objetivos no se relacionan directivamente con el problema, la comunidad internacional y organismos internacionales como la ONU, PNUD, CEE, AID, USAID, AECID, ADEL, ACNUR, GTZ, Cooperación Canadiense, Cooperación Danesa, entre otras) tenían especial preferencia sobre el problema a tratar y las alternativas de solución, de manera que brindaron apoyo fundamental tanto en la formulación de la Política Pública a través de asistencia técnica para la creación de programas, así como en la cooperación para su implementación.

c) Recursos

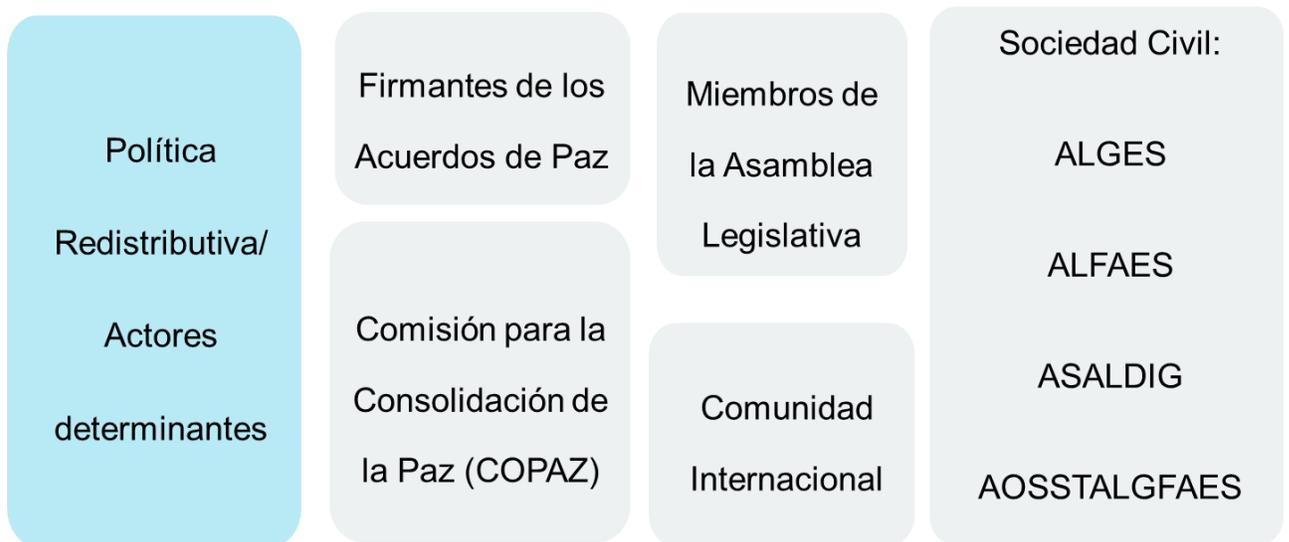
La Comunidad Internacional para poder asistir al Gobierno de El Salvador en el proceso de paz, en la reconstrucción del país y específicamente a formulación e implementación de la Política Pública de Atención para las Personas con Discapacidad a Consecuencia del Conflicto Armado, hizo uso de su experiencia y por ende del recurso cognitivo del cual poseían para brindar asesoría técnica, así también para brindar aportes importantes en la redacción del marco normativo de dicha política.

Así también utilizó el recurso legal para la creación y puesta en marcha de las primeras acciones de atención a las personas que resultaron con discapacidad durante el conflicto. En tal sentido, para poder echar a andar dichas atenciones el recurso económico fue clave, el cual permitió que existiera consenso en los actores afectados directos por el problema público.

d) Rol

Indudablemente su papel fue determinante para que la política existiera, por tanto, su rol puede dividirse entre promotor, porque dieron a conocer a nivel internacional la necesidad de intervención como problema colectivo que necesitaba de urgente intervención, también fue mediador en la medida se involucró para lograr consenso entre los afectados directos y entre sus interesados a fin de establecer un acuerdo entre actores.

Ilustración 4. Esquema Resumen del tipo de política e identificación de actores determinantes en la formulación e implementación de la política



Fuente: Elaboración propia

3.7. Conclusión Capitular

Partir de la clasificación de tipología de política pública en la que se enmarca la política pública de atención de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado permitió que se contribuyera a comprender cómo surgió el problema y las medidas que el Estado tomó ante las diversas demandas que planteaban sus ciudadanos doblemente vulnerables en un contexto difícil en términos económicos, sociales y políticos.

En tanto, sabiendo que las oportunidades para participar e influir en políticas públicas no son las mismas para todas y todos los ciudadanos, asumir en esa coyuntura, el interés y/o necesidad de participar en la actuación, construcción social y de poder de manera decidida tanto en la formulación como la implementación de la política pública arriba referida, hace que sus actores determinantes involucrados en ambos procesos sean objeto de especial estudio, por los diversos retos que enfrentaron desde ingresar el tema a la agenda pública y política en una sociedad convulsionada, como la construcción hasta el desarrollo de acciones que han permitido que en una menor o mayor medida las personas que resultaron lesionadas por el conflicto armado en El Salvador sean dignificadas en sus derechos.

En ese contexto, con la finalidad que el problema público fuera en su contexto real, siendo que es un tema de interés actual y social, es que se identifican en la esfera de lo político, a partir del análisis documental, bibliográfico y a través de las entrevistas realizadas, los actores sociales determinantes como: ALFAES, ASALDIG, ALGES y AOSSTALGFAES, asociaciones creadas todas por personas directamente afectadas, tanto por excombatientes de la Fuerza Armada como por el FMLN, quienes han sido concluyentes para la reivindicación, la puesta en marcha y las mejoras de las prestaciones y beneficios contemplados en la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado.

Así, por ejemplo, se determinó que ALFAES y AOSSTALGFAES desde el periodo en estudio ha jugado diversos roles en la construcción y puesta en marcha del conjunto de acciones gubernamentales como programas, proyectos y planes orientados a resolver el problema público, por un lado, han sido opositores a las acciones o ausencia de ellas por parte del Gobierno al realizar movilizaciones de protestas generalmente de choque y confrontación; en otras ocasiones, han sido aliados, al apoyar a través de las aprobaciones de diversos programas y proyectos presentados desde la sociedad civil organizada y la Junta Directiva que van en beneficio del sector de personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado.

De forma similar, ASALDIG y ALGES han jugado un papel de aliados declarando su apoyo a las acciones institucionales, siempre y cuando éstos estén relacionados a sus objetivos de contenido y de opositor como todo actor que ejerce presión, cuando el Gobierno no ha cumplido su deber establecido en la Ley o ha ofrecido beneficios en menor medidas a los acuerdos contemplados. Esta última organización se ha destacado porque sus estrategias de incidencias no surgen de la casualidad sino más bien de un trabajo sistematizado de organización social donde se han trabajado propuesta de políticas y estrategias de incidencia, de hecho, tienen una organización con Áreas Estratégicas de Trabajo de incidencia política.

Siendo estas cuatro organizaciones las que pertenecen a la Junta Directiva de FOPROLYD, son quienes a través del tiempo han abogado por los intereses del conglomerado de personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado a consecuencia del conflicto armado.

En el marco del análisis de las decisiones, actores institucionales como los Firmantes de los Acuerdos de Paz y COPAZ bajo un rol de mediador y promotor respectivamente propusieron un anteproyecto de ley buscando operativamente el logro de objetivos y transformaciones en el sistema político salvadoreño y del segmento de personas que habían participado y sufrido a raíz del conflicto armado.

Un poco contrario a lo de COPAZ, la Asamblea Legislativa que fungió post al conflicto armado, se convirtió en un aliado, opositor y gatekeeper durante todos estos 30 años, precisamente porque ha sido a través de sus recursos (políticos, cognitivos, legales) que se han ido estableciendo barreras, poniendo regularmente en uso su poder de veto y de bloquear el progreso del proceso de toma de decisiones, y en pocas ocasiones facilitando iniciativas, anteproyectos y leyes en el marco de contribuir a procesos de paz y de reivindicar los derechos de las personas afectadas de la guerra.

Un actor determinante que permitió que muchas de los programas y proyectos se llevaran a cabo en ausencia de la institución responsable de brindar atención en rehabilitación, salud física y mental así como la entrega de prestaciones económicas y especies, ha sido la Comunidad Internacional (ONU; PNUD, CEE, AID, AECID, ADEL, ACNUR, GTZ, Cooperación Canadiense, Cooperación Danesa, entre otras), quienes asumieron el rol promotor y de directores de proyectos sociales en tema de bienestar en salud, reinserción social y productiva, capacitaciones técnicas para el autoempleo, créditos, rehabilitación, salud mental entre otros.

En tal medida, al haber identificado y analizado los actores involucrados determinantes de la política pública de atención a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado y cómo éstos han logrado influenciar, algunas veces de manera individual y otras realizando alianzas conjuntas tanto en la formulación como en la implementación de acciones a lo largo del tiempo, alcances que han sido producto de una lucha permanente y tenaz por la defensa de los derechos humanos, a través de diversas estrategias algunas estructuradas por medio de procesos de incidencia concretos y otros no tanto, es que se cumple el objetivo capitular de la investigación, en el que también adicionalmente busca que los problemas públicos sean comprendidos desde el marco de políticas públicas, en el que se promueva la participación ciudadana y por tanto los derechos humanos sean respetados en la construcción de gobiernos más democráticos.

CAPÍTULO 4

INCIDENCIA Y PRINCIPALES APORTES DE LOS ACTORES CLAVES EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Teniendo en cuenta que en los capítulos anteriores se ha partido de un panorama amplio en el que se han estudiado los aspectos teóricos de las políticas públicas, la definición de actores, su tipología, recursos, objetivos, rol, estrategias e incidencia a partir de Dente & Subirats; así como se han puntualizado los antecedentes históricos y marcos normativos que dieron vida a la política pública de atención a las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, y que ha permitido la caracterización y análisis detallado de cada uno de los actores determinantes que han participado tanto en la formulación como en la implementación de dicha política social, en este último capítulo se abordará la incidencia que estos actores participantes han tenido en la creación y funcionamiento de la política.

De tal manera, que, como resultados de la investigación y a partir de estos elementos anteriormente descritos; considerando que son los actores determinantes los que juegan un rol activo y quienes establecen estrategias claves para influir en las decisiones que toma el Gobierno en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos sobre la problemática social, que aquejan a las y los salvadoreños con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, aún después de 30 años de haberse firmado los Acuerdos de Paz en El Salvador, resulta de vital importancia identificar de qué manera han incidido los actores activos que canalizan las demandas de la población hacia el sistema político, que han sido determinantes en la política y cuáles han sido los principales aportes en los que han contribuido al fortalecimiento del actuar de la o las instituciones gubernamentales responsables de la política pública en estudio.

4.1 Incidencia de los actores claves en la inclusión del problema en la agenda política

Para que el problema público de atención a las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador, fuera tomado en cuenta e ingresado a la agenda pública como tema de interés social en el marco de la Firma de los Acuerdos de Paz, algunos actores utilizaron diversas estrategias a fin de incidir en acciones concretas que permitieran atender a este sector que exigía el respeto y cumplimiento a sus derechos humanos.

Así, la sociedad civil organizada y afectada directa, a través del FMLN y COPAZ, como actores legitimados lograron incidir presionando, proponiendo y aportando a través de las mesas de negociaciones para que se percibiera como asunto que merecía la atención del Gobierno y por ende una intervención pública a la problemática social, económica y de salud de las personas que resultaron con discapacidad por el conflicto armado y por tanto se promovieran soluciones. Aún así, el tema fue agregado solo a través de un par de líneas y de manera muy general en los Acuerdos de Paz, así: *“el Plan de Reconstrucción Nacional incorporará programas que beneficien tanto a los lisiados como a los familiares de las víctimas entre la población civil”*.¹⁵⁴ pero sin duda fue un paso importante en que el problema social trascendió al interés público y por ende a la agenda del sistema político.

En ese mismo contexto, como se describe en el acápite 3, la iniciativa de prestar atención inmediata a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado nació de la delegación del FMLN, puesto que la representación de la FAES reiteraba que contaba con instituciones como CEPROFA e IPSFA que apoyarían la rehabilitación de su personal con discapacidad a causa del conflicto armado, por tanto, quedaba sentada la necesidad de atender prioritariamente a las personas con discapacidad del FMLN y de la población civil.

¹⁵⁴ El Diario de Hoy, Especial: Acuerdos de Paz 1992- 2002, Acuerdos de Chapultepec, <http://archivo.elsalvador.com/noticias/especiales/acuerdosdepaz2002/nota5.html#CAPO5>

Las asociaciones de personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, como ASALDIG por su parte, a través de discusiones, movilizaciones, lobby y fuerte presión incidieron para que se les delegara en las mesas de negociaciones con ONUSAL como referentes cuando se tratara aspectos y acciones relacionadas a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado influyendo en términos de urgencia atención en prestaciones sociales, económicos y de rehabilitación.

Por su parte ALFAES, al observar que se les dio de baja a todos los combatientes que resultaron lesionados durante el conflicto armado por parte de la Fuerza Armada y se les indemnizó, iniciaron acciones de protesta para que fueran tomados en cuenta en las prestaciones económicas y sociales que serían establecidas en el anteproyecto de Ley, como parte de los compromisos que el Gobierno adquirió con la firma de los Acuerdos de Paz relativos a los lisiados de guerra.

Así también los medios de comunicación jugaron un papel importante a la hora de dar a conocer el problema público y político que se avecinaba, como consecuencia del conflicto armado, dándose a conocer a nivel global a la ciudadanía los estragos causados por el conflicto armado desde una específica línea editorial, aunque en menor medida y de manera tardía el tema de lisiados y discapacitados por el conflicto (Ver anexo 2)

Los Firmantes de los Acuerdos de Paz y los integrantes de COPAZ, fueron actores institucionales claves para que se retomara el tema de la incorporación a la vida social y prestaciones de las personas con discapacidad como parte de las negociaciones, siendo a través del Lobby, el diálogo político y el poder concedido a ONUSAL, las estrategias utilizadas para que se introdujera el tema en la toma de decisiones del Gobierno y la Asamblea Legislativa y se redactara a través de COPAZ al menos una legislación que intentara restituir los derechos de los individuos y colectividades que han sido víctimas del conflicto y garantizar el goce efectivo de sus derechos, denominada: Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado.

Además, para que el tema de atención a los lisiados de guerra fuera incluido como problema público a resolver, las presiones internacionales fueron constantes, así por ejemplo, la Comunidad Económica Europea con fondos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Canadá, firmó en julio de 1992 el convenio GOES /CE ALA/96/16, acta de nacimiento del Programa de Reinserción Productiva de Lisiados de Guerra (PROLIS), el cual, a partir de enero de 1993 y por 3 años consecutivos, participó en aliviar las agudas necesidades de uno de los sectores más sufridos en el país.¹⁵⁵

4.2 Incidencia de los actores determinantes en la formulación de la política pública

Una vez que se hizo objeto de atención y de conocimiento de los salvadoreños y la comunidad internacional como parte de las consecuencias que un conflicto genera y que se debía asumir al insertar a la vida social a las personas con discapacidad que lucharon durante el conflicto armado, posicionado el tema en la agenda política, y definido como un problema que requería atención inmediata tras la firma de los Acuerdos de Paz, y por ende que obligó a las autoridades públicas y al Estado mismo a intervenir, se da inicio a la construcción, liderada por COPAZ y ONUSAL, del anteproyecto de la Ley de Protección para Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado, quien la traslada a la Asamblea Legislativa, *aprobándose por unanimidad el Decreto Legislativo N° 416, que da vida, por un período de 50 años, al Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado, una institución de carácter humanitaria y compensatoria encargada de darle seguimiento al cumplimiento de la Ley.*¹⁵⁶

De lo anterior, es consecuente destacar que, en este proceso de formulación el FMLN jugó un papel determinante en cuanto a las propuestas del articulado de Ley, porque consiguió además que en dicho Decreto Legislativo se incorporaran las madres, padres, hijos e hijas de combatientes fallecidos, del FMLN y la FAES.

¹⁵⁵ FOPROLYD, *Reseña Histórica de FOPROLYD 1993-2018*, 11.

¹⁵⁶ FOPROLYD, 11.

Las asociaciones de personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, como ASALDIG por su parte, indican que utilizaron la asesoría jurídica, como herramienta para aportar en el anteproyecto de Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado.

Al respecto, el actual presidente de la Asociación, Pedro Ortega, expresa: “Como ASALDIG, luego de fundada (la organización) empezamos a trabajar en el proyecto de decreto que después fue el Decreto 416, para esos efectos, los compañeros colaboraban con un colón, dos colones, para poder contratar un equipo de abogados y notarios para que nos ayudaran a redactar la ley”.¹⁵⁷

Así también, para asegurar la implementación efectiva o cumplimiento de la Ley, a solicitud de las asociaciones de lisiados del FMLN y de la Fuerza Armada de El Salvador fue llevado a cabo por el PNUD, en el marco de PROLIS, el primer Censo Nacional de Lisiados y Discapacitados por el Conflicto, para determinar el universo de potenciales beneficiarios, censando a *30,854 personas, de los cuales se registró un total de 12,114 personas lisiadas entre civiles (2,219) y excombatientes (5,720 de la Fuerza Armada, y 4,155 del FMLN), así como 18,662 familiares de combatientes caídos.*¹⁵⁸

De acuerdo con Marlon Mendoza, tanto COPAZ como la Comunidad Económica Europea y el FMLN fueron actores que permanentemente interactuaron con las instituciones de Gobierno a través del diálogo para lograr la aprobación de la ley especial, no obstante, el hecho de no haber establecido un Acuerdo de Paz específico para la atención de Lisiadas y Lisiados de guerra, provocó muchas contradicciones y hasta bloqueos por parte del Gobierno de El Salvador.

¹⁵⁷ Pedro Ortega Andino, (presidente de ASALDIG y miembro de la Junta Directiva de FOPROLYD) 24 de abril de 2022, entrevista en Oficina Central de FOPROLYD en San Salvador, entrevista por Lucía Benavides, transcripción Lucía Benavides.

¹⁵⁸ FOPROLYD, *Reseña Histórica de FOPROLYD 1993-2018*, 11.

ASALDIG por su parte, una de las estrategias que utilizó para aportar en la formulación del conjunto de acciones, llevadas a cabo encaminadas a resolver el problema definido políticamente como público fue buscar y establecer relaciones con un gremio de abogados, para que les brindara asesoría legal, que fue cancelada con fondos obtenidos a través de sus afiliados y gestionar el apoyo del Secretario General de la ONU para que incidiera presionando al Gobierno.

Así, mediante apoyo internacional gestionado directamente desde las asociaciones conformadas, el FMLN, los firmantes de los Acuerdos de Paz, COPAZ, la Comunidad Internacional y el mismo Gobierno a través del Ministerio de Salud es que se emprenden las primeras atenciones hacia el sector, sin que la ya referida Ley entrara en vigencia, logrando inicialmente que mediante el apoyo internacional se diera inicio a un proyecto especial para atender en salud física y mental de las personas con discapacidad del conflicto armado que combatieron desde la Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

En ese mismo orden, para dar respuesta inmediata a la población víctima del conflicto armado, como estrategia de presión, mientras se materializaban acciones para atender las necesidades del público objetivo de la política, siendo que fue aprobada la Ley que diera vida a FOPROLYD, pero que no entraba en funcionamiento como institución *responsable de la atención y seguimiento del proceso de rehabilitación, reinserción productiva y del otorgamiento oportuno de las prestaciones económicas y de especies a las personas que resultaron lesionadas y con discapacidad a consecuencia del conflicto armado*¹⁵⁹, es que se empiezan a ejecutar diferentes programas y proyectos gracias al apoyo de organismos locales pero principalmente internacionales.

Y es así como el Programa Atención Médica a Discapacitados (AMED), Fondo Mundial de Rehabilitación (FMR), Programa de Reinserción Productiva de Lisiados de Guerra (PROLIS), Plan de Acción Atención de Casos Prioritarios (donación leche de Francia), brindan asistencia, *en algunos casos de carácter inmediato, para la atención*

¹⁵⁹ FOPROLYD, Memoria de Labores 2014

*en la salud, ayudas mecánicas, prótesis, órtesis, intervenciones quirúrgicas, problemas en la salud mental y algunos aspectos en reinserción productiva*¹⁶⁰, sin que la Ley y la institución encargada de brindar las prestaciones y beneficios empezara a funcionar.

Además, realizaron acciones de incidencia a nivel nacional e internacional, principalmente en las Naciones Unidas, solicitando que interviniera para que el Gobierno pusiera en funcionamiento el Fondo de Protección a Lisiados.¹⁶¹

4.3 Incidencia de los actores en la implementación de la política pública.

Así es como, con lo anteriormente expuesto y en vista que el Gobierno de El Salvador no prestaba atención a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, al no poner en funcionamiento los servicios establecidos en la Ley a través de FOPROLYD, las asociaciones se dieron a la tarea de ejercer presión para exigir el cumplimiento de las obligaciones con el sector, por lo que en una acción conjunta ALFAES y ASALDIG, planifican en 1993 la primera marcha para que el Gobierno a través de su presidente en turno, Alfredo Félix Cristiani Burkard, pusiera en funcionamiento la institución que fue creada a través de la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado y se incorporara a las personas de la tercera edad cuyos hijos habían muerto en combate y, también, a los hijos huérfanos del conflicto.

Como resultado de las presiones en conjunto, en el mes de junio de 1993 se constituyó la primera Junta Directiva de FOPROLYD (ver anexo 3) realizando tareas de adscripción, organización y gestión de apoyos con entidades de Gobierno encomendadas para el cumplimiento de las prestaciones establecidas en la Ley.

¹⁶⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Programa de Cooperación Técnica al Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado. Proyecto ELS/95/011”, 2.

¹⁶¹ Chinchilla, “ALGES y ALFAES como grupos de presión en El Salvador, 1993-2013.”, 50.

En ese marco, se tuvo el apoyo de la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN) para la contratación de personal, donación de mobiliario, un vehículo, y arrendamiento de un local.

En ese mismo contexto, las medidas de presión como protestas continuaron mismas que ya eran acompañadas de difusión y cobertura por los medios de comunicación, debido a que los servicios por parte del Gobierno habían demorado mucho para que se implementaran.

En tal ambiente, en el año de 1995 se da inicio operativamente a las atribuciones de FOPROLYD y por ende el pago de pensiones e indemnizaciones, considerando para las personas con grado de discapacidad total un periodo de retroactividad de su pensión a partir de noviembre de 1994 y para las personas con grado de discapacidad parcial a partir de enero de 1995.

Siendo que la situación de las personas con discapacidad afectadas por el conflicto armado ameritaba prioridad de atención, los organismos internacionales brindaron durante los próximos 3 años de la firma de la Acuerdos de Paz, atención médica, en salud, rehabilitación, psicológica y reinserción socio-económica a la población afectada, a pesar que la Ley de Beneficio para Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado había entrado en vigencia en enero de 1993, y la institución que daría cumplimiento a la misma no estaba lista ni en la capacidad técnica, humana ni financiera para asumir el reto de atención.

En esa misma sintonía, en el Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador de fecha 24 de marzo de 1995, se destaca que “el Fondo de Protección para Lisiados y Discapacitados a Raíz del Conflicto Armado sigue teniendo problemas, ya que es, prácticamente, el que ha experimentado

más demoras. El Fondo enfrenta demandas acuciantes y una falta manifiesta de recursos y capacidad administrativa”.¹⁶²

Ante ello, FOPROLYD inició el manejo de su presupuesto ordinario en el mes de abril de 1995 con 35 millones de colones, lo que permitió las primeras contrataciones de su personal y adquisición de local para su funcionamiento, mismo mes en el que se aprobó la tabla de prestaciones económicas para los beneficiarios de acuerdo al grado de discapacidad (Ver anexo 4). Este manejo directo de fondos que haría FOPROLYD fue gracias a la resistencia de algunos miembros de su Junta Directiva en no permitir que otras instancias manejaran sus finanzas puesto que un año antes, se pusieron a disposición de FOPROLYD *un monto de 3.8 millones de colones del Presupuesto Extraordinario para comenzar a establecer la estructura organizativa*, contar con la asistencia técnica y asesorías necesarias para poder cumplir con tareas específicas establecidas en la Ley, pero originalmente *dichos fondos serían entregados a la Secretaría de Reconstrucción Nacional y el Ministerio de Salud, porque el Gobierno argumentó que la Junta Directiva no tenía facultades para manejarlos*.¹⁶³ Siendo este un paso importante en relación a su autonomía en la administración financiera.

Como parte de las constantes presiones generalmente de confrontación, en años posteriores hubo toma de las instalaciones de FOPROLYD con todo su personal a fin de que se diera el cumplimiento irrestricto de las prestaciones económicas establecidas en la Ley.

Gracias a la insistencia de los representantes de las Asociaciones de personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en Junta Directiva, gracias al apoyo de organismos internacionales, el censo que permitía inscribirse para iniciar proceso para obtención de beneficios establecidos en Ley, a pesar de los intentos de cerrarlo, sigue activo tras reformas de Ley, mismo que hasta la fecha de la investigación sigue abierto, de manera que cualquier persona salvadoreña que pueda comprobar que

¹⁶² Organización de las Naciones Unidas ONU, “Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador”, 1995, 11.

¹⁶³ (PNUD), “Estudio Diagnóstico de FOPROLYD”, 36.

su lesión fue ocasionada durante el conflicto armado y perteneció a la Fuerza Armada, FMLN o población civil puede aún recibir los beneficios de la Ley de FOPROLYD.

Por otra parte, los actores determinantes, así como otras instituciones del Estado y del sector privado (MINSAL, SRN, CERPROFA, ISRI, ISSS, FUNTER, entre otras) que apoyaron en coordinaciones interinstitucionales para brindar atención a las personas beneficiarias de la Ley a través de programas y proyectos externos específicos, aportaron con hechos para que programas prioritarios como de salud, rehabilitación física y reinserción social y productivo fueran implementados en FOPROLYD para la población beneficiaria afectada.

Como resultado de ello, se puede destacar que en el año de 1997 se aprueba el Programa de Prestaciones en Servicios de Salud y Especie y en 1998 se firma un convenio con la Universidad Don Bosco para la elaboración de ortesis y prótesis y en octubre del mismo año con la Agencia de Desarrollo Económico Local (ADEL) a través del convenio de cooperación y coordinación para la reinserción de la población beneficiaria con discapacidad.¹⁶⁴

Siendo que las secuelas psicológicas fueron de los temas a los que menos se les dio énfasis, y ante las diversas patologías presentadas por la población de personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, las asociaciones junto a miembros de la Junta Directiva y la institución misma buscaron formas de gestión de proyectos y es así como vieron la posibilidad de recibir apoyo del PNUD, a través del diseño de la Estrategia de Salud Mental y Reinserción Productiva, que incluía las siguientes acciones: salud mental: investigación, capacitaciones, respuestas a las alteraciones de salud mental, apoyo educativo y recreativo-cultural y reinserción laboral productiva: capacitación y asistencia técnica.

¹⁶⁴ FOPROLYD, “Sucesos Históricos de FOPROLYD”, 2018.

Al haberse aplicado por 5 años consecutivos la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado, las asociaciones integrantes de la Junta Directiva lideran la nueva propuesta de Anteproyecto transitorio, para facilitar la aplicación de la Ley, las cuales iban orientadas a lograr la inscripción de personas que no pudieron inscribirse como beneficiarios y a diversas funciones administrativas de FOPROLYD, así como la transmisión de pensión a los hijos menores de 18 años para que fuera posible fue ALFAES, quien realizó *cabildeo en los partidos de Conciliación Nacional, PCN, y Alianza Republicana Nacionalista, ARENA, logrando una nueva reforma a la ley en fecha 19 de diciembre de 2001, mediante Decreto Legislativo 608, que en el artículo dos establece: Refórmase el inciso último del Art. 25, por el siguiente: "En caso de muerte de beneficiarios lisiados o discapacitados, su pensión se transmitirá a sus hijos menores de 18 años de edad, de conformidad con el Art. 67 de la Ley del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos."*¹⁶⁵

En los próximos años las reivindicaciones y reclamos no cesaron relacionadas al trato que se les daba a las personas beneficiarias, a las atenciones en servicios de salud que se brindaban a través del Sistema de Salud Pública, a la falta de oportunidades de empleo y reinserción productiva, *falta de capacitación técnica para dedicarse a un emprendimiento o negocio y necesidad de salud integral.*¹⁶⁶

Otro tema de mucho interés entre la población beneficiaria y por ende entre las asociaciones de personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado fue el exigir el cumplimiento por Ley del pago de la Deuda Histórica¹⁶⁷, correspondiente a los dos primeros años de entrada en vigencia de la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado.

¹⁶⁵ Chinchilla, "ALGES y ALFAES como grupos de presión en El Salvador, 1993-2013.", 53.

¹⁶⁶ INTER PRESS SERVICE, EL SALVADOR: Lisiados de guerra, heridas de paz, agosto de 2006. <https://ipsnoticias.net/2006/08/el-salvador-lisiados-de-guerra-heridas-de-paz/>

¹⁶⁷ Deuda Histórica: Llamada así al pago de pensión que no recibieron las personas beneficiarias con discapacidad a consecuencia del conflicto armado desde la entrada en vigencia de la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado, de enero 1993 hasta diciembre de 1994.

También el aumento de las pensiones¹⁶⁸ y el refuerzo presupuestario fue otro tema por el que hubo movilización como último recurso de presión en los que semidesnudos¹⁶⁹ *encadenados de las manos y pintados con cruces rojas en el pecho*¹⁷⁰, exigieron al Gobierno y a la Asamblea Legislativa se les diera atención a sus exigencias.

A medida se observaba la falta de cumplimiento de los programas, proyectos y acciones de atención a las personas beneficiarias del Decreto Legislativo N° 416, las asociaciones pertenecientes a la Junta Directiva de FOPROLYD, redactaron un nuevo pliego de propuesta de reformas a la Ley, las cuales fueron aprobadas en el año 2008, y elaboradas, gestionadas y cabildeadas por las mismas asociaciones de lisiados, *lo que indica el sólido empoderamiento de las mismas de cara a la defensa de sus derechos*.¹⁷¹ Cuyos resultados están descritos en las sección principales aportes y resultados identificados en la implementación de la política pública de este capítulo.

“Fueron todas las semanas, fueron tres años, que hacíamos todo el proceso con los asesores y con la comisión de Justicia en la Asamblea como también actividades de calle, hicimos una vigilia que duró una semana frente a Catedral. Era apropiarse de nuestra Ley, y defenderla, estar en actividades públicas es una muestra de que usted se ha apropiado. La apropiación de la Ley y por ende el interés de defender esa Ley. Esa vigilia fue en el 2007. Era difícil conseguir los votos, al final logramos la reforma en el 2008”.¹⁷²

¹⁶⁸ Ver detalles en Aclarando Conceptos, Globalización no es igual a competencias <https://aclarandoconceptos.blogspot.com/2007/06/viernes-8-de-junio-de-2007.html>, Junio 2007.

¹⁶⁹ Ver detalles de noticia en La Nación, Lisiados marchan semidesnudos para pedir aumento de pensiones <https://www.nacion.com/archivo/lisiados-marchan-semidesnudos-para-pedir-aumento-de-pensiones/3IGJPJCM4VFRRHNFUTD7J6XCVU/story/>, 2006.

¹⁷⁰ Ver detalle de noticia en My Plainview, Lisiados de guerra salvadoreños exigen más pensiones, <https://www.myplainview.Com/news/article/Lisiados-de-guerra-salvadore-os-exigen-m-s-8549972.php>, Octubre 2007.

¹⁷¹ Mendoza, entrevista.

¹⁷² Olga Serrano de Cavaliere, (Secretaria Ejecutiva de ALGES y Miembro de la Junta Directiva de FOPROLYD), entrevista en Oficina Central de ALGES, 05 de abril de 2022. Entrevista por Lucía Benavides, transcripción Lucía Benavides.

A partir de la entrada al Gobierno del FMLN en el año 2009, y la llegada a la presidencia del Sr. Mauricio Funes, las estrategias de incidencia cambiaron entre unas asociaciones a otras, por ejemplo, las Asociaciones pertenecientes a la Fuerza Armada, siguieron con acciones de protestas y marchas hacia Casa Presidencial y hacia FOPROLYD exigiendo que se pagara la Deuda Histórica que ningún Gobierno había hasta el momento asumido y por otro lado¹⁷³, las Asociaciones de excombatientes con discapacidad del FMLN, especialmente ALGES hizo uso del diálogo, las negociaciones y el cabildeo de la concertación a través de la estrategia denominada de “las protestas a las propuestas” para lograr avances importantes en el cumplimiento de los derechos a favor de toda la población de personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, como por ejemplo el pago de la Deuda Histórica que fue una realidad a partir del año 2010, incrementando el presupuesto de 21.75 millones de dólares para el 2009 a 34.94 millones de dólares para el año 2010. (Ver anexo 5)

Los años posteriores y mientras duró el Gobierno del FMLN, temas exigidos como oportunidades de créditos, aumento de pensiones mensuales, acercamiento de servicios, apertura de oficinas, reinserción social y productiva, mejor trato con calidad y calidez, fueron tratados y obtenidos a través de la negociación, dado que se abrieron canales de comunicación en el que se facilitó que los gobernantes tuvieran información de primera mano sobre los temas de interés para la población lisiada de guerra, pero siempre fue un reto ser escuchados ante las comisiones de la Asamblea Legislativa y ante el propio Ministerio de Hacienda cuando de incrementar el presupuesto se trataba.

En ese período también se dieron importantes atrasos por parte de Gobierno de El Salvador y específicamente el Ministerio de Hacienda para hacer efectivo en tiempo el pago de las prestaciones económicas mensuales (pago de pensión)¹⁷⁴, siendo las

¹⁷³ Observador Juvenil, Gobierno se reivindica con lisiados de guerra <https://observadorjuvenil.wordpress.com/2010/02/04/gobierno-se-reivindica-con-lisiados-de-guerra/>

¹⁷⁴ La Prensa Gráfica, Pensionados IPSFA y fondo de lisiados reclaman falta de pago de pensiones <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Pensionados-IPSFA-y-fondo-de-lisiados-reclaman-falta-de-pago-de-pensiones-20160731-0023.html>, 2016.

asociaciones de la Fuerza Armada quienes lideraban las protestas hacia FOPROLYD y al Ministerio de Hacienda, en razón de presionar el cumplimiento del pago de acuerdo al calendario establecido. En consecuencia, ALFAES y AOSSTALGFAES siguieron con diversas acciones de presión, manteniéndose en la agenda pública nacional y como noticia en las coberturas periodísticas. ALGES por su parte mantuvo en menor medida las acciones reivindicativas hacia la Asamblea Legislativa exigiendo se cumpla la aprobación de las reformas de Ley que aún están pendientes, como la salud integral y la incorporación de 3,395 padres y madres de combatientes fallecidos al sistema de prestación económica de FOPROLYD.

Para los años 2019 y 2020, dado que en el 2017 hubo aumento del salario mínimo, por ende se esperaba aumento en el pago de la pensión, que no pudo ser efectivo dada a las interpretaciones contradictorias jurídicas que entre el Ministerio de Hacienda y FOPROLYD habían, y en vista que el Gobierno saliente del presidente Salvador Sánchez Cerén, canceló en enero y mayo de 2019 la primera cuota y segunda cuota de cuatro en las que se dividió el pago por el aumento de pensión de todo el año 2017, las acciones de presión¹⁷⁵ hacia el actual Gobierno no se hicieron esperar incorporándose ALGES nuevamente a las movilizaciones a través de protestas.¹⁷⁶

4.4. Estrategias de incidencia utilizadas por los actores determinantes en la Política Pública.

De gran aporte a la ciencia política y al proceso de políticas públicas es conocer e identificar cuáles han sido las estrategias de incidencia de las que han hecho uso los actores determinantes que han influenciado en la política pública de atención a las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado que vivió El Salvador. A continuación, en el marco de la investigación se presentan las principales

¹⁷⁵ Teleprensa, Protestas frente al ministerio de Hacienda, lisiados de guerra exigen pago de pensión retrasada <https://teleprensa.sv/index.php/2019/11/06/protestas-frente-al-ministerio-de-hacienda-lisiados-de-guerra-exigen-pago-de-pension-retrasada/>, 2019.

¹⁷⁶ ARPAS, Excombatientes marchan para exigir pago de pensiones, <https://arpas.org.sv/2019/12/excombatientes-marchan-para-exigir-pago-de-pensiones/>, 2019.

identificadas por actor determinante que van desde la negociación, el lobby, el diálogo hasta acciones de movilización y protesta a fin de ejercer presión hacia Estado para dar cumplimiento a los compromisos que el mismo adquirió con la firma de los Acuerdos de Paz relativos a las personas lesionadas y con discapacidad del conflicto armado.

4.4.1. Firmantes de los Acuerdos de Paz

En tanto, como en todo proceso inmerso en políticas públicas, se hace necesario identificar las estrategias y/o herramientas utilizadas en la arena de la política pública de atención a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, por lo que de acuerdo a la investigación documental realizada se puede inferir que ambos firmantes de los Acuerdos de Paz hicieron prioritariamente uso del cabildeo y diálogo, a partir de presiones externas tanto de los afectados directos como de organismos internacionales y diversos países cooperantes, como principal estrategia para establecer las necesidades en el ámbito de la rehabilitación y aporte económico del sector demandante.

4.4.2. Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ).

Partiendo de la tipología de COPAZ, de los objetivos que buscaba, de los recursos del cual dispuso y del rol que jugó en todo el proceso, las estrategias que utilizó se consideran fueron las siguientes:

- Lobby político entre las partes que integraron COPAZ.
- Articulación interinstitucional a nivel internacional con la ONU.
- Articulación interinstitucional a nivel nacional (con los tres órganos de Estado de ese momento).
- Seguimiento territorial para sensibilizar sobre el tema.

4.4.3. Asamblea Legislativa

Las estrategias utilizadas e identificadas por la Asamblea Legislativa han sido las siguientes:

- Lobby político con el Ejecutivo, organizaciones internacionales y las organizaciones sociales.
- Negociaciones políticas entre los diversos partidos políticos.
- Comunicación bidireccional (tanto al interior como fuera de la Asamblea Legislativa) con otros actores internacionales.

4.4.4. ALFAES

Las estrategias usadas por ALFAES han estado caracterizadas por movilizaciones, protestas y marchas¹⁷⁷ hacia Casa Presidencial, FOPROLYD y la Asamblea Legislativa, así como tomas de lugares mediáticamente estratégicos *como la Catedral de San Salvador*¹⁷⁸ a fin de exigir el cumplimiento irrestricto de los beneficios establecidos en la Ley.

Sus métodos de presión han sido más de choque y confrontación, y en sus acciones de marchas han hecho uso del recurso mediático convocando medios de comunicación.

También ha realizado acciones de Lobby, *con el grupo parlamentario de ARENA y PCN*¹⁷⁹ cuando han visto en la necesidad de presentar propuestas de reformar de la Ley de FOPROLYD o solicitud de fondos para el pago oportuno de la pensión y otras prestaciones.

¹⁷⁷Solo Noticias, Protesta de lisiados de guerra cerró la Alameda Manuel Enrique Araujo para exigir pago de deuda, <https://www.solonoticias.com/2019/01/15/protesta-de-lisiados-de-guerra-cerro-la-alameda-manuel-enrique-araujo-para-exigir-pago-de-deuda/>

¹⁷⁸ El Periódico El Salvador, Continúa toma de Catedral Metropolitana, <https://elperiodicoes.wordpress.com/2009/04/24/continua-toma-de-catedral-metropolitana/>

¹⁷⁹ Chinchilla, "ALGES y ALFAES como grupos de presión en El Salvador, 1993-2013.", 63.

4.4.5. ASALDIG

Sin lugar a dudas para mantenerse activos por 30 años, el uso de estrategias utilizadas para lograr incidir en el respeto de los derechos de las personas con discapacidad han sido diversas, entre ellas se destacan:

- Movilizaciones. A partir de diversas modalidades de acción como: marchas, protestas y hasta bloqueos de calles para exigir beneficios y prestaciones de Ley, así como tomas de lugares mediáticamente estratégicos como la Catedral de San Salvador.¹⁸⁰ y uso de los medios de comunicación para dar a conocer sus condiciones.
- Estrategias Jurídicas. Contratación de asesoría legal para brindar aportes en el anteproyecto de la reforma de Ley,¹⁸¹ recomendaciones a la institución gubernamental responsable de la solución del problema.
- Creación de alianzas. En ocasiones concretas ha realizado coaliciones, redes y alianzas con otras asociaciones cuando ha habido fallas en la Política Pública de Atención a las Personas con Discapacidad a Consecuencia del Conflicto Armado, incluso alianzas con el mismo Gobierno a fin de ser priorizados en acciones particulares.

4.4.6. ALGES

Para el caso de ALGES, a partir de la investigación realizada se identificaron algunas estrategias claves durante el proceso de ejecución de la política pública de apoyo a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, entre ellas las siguientes:

¹⁸⁰ EDH, Gobierno anuncia acuerdo de lisiados que mantienen ocupada catedral, recuperado de <https://comentandolademocracia.wordpress.com/2011/01/08/edh-gobierno-anuncia-acuerdo-lisiados-que-mantienen-ocupada-catedral/>

¹⁸¹ ASALDIG, Página de Facebook, Historia de ASALDIG en el marco de sus 30 años de vida <https://www.facebook.com/1389320747964320/posts/pfbid02j5iPkqZir6pQmexXW8aV1ZVrMSonjthQ2hTDyiBuB6xQ4ctgzL8XfAMkmQ7Kr8aNI/?sfnsn=mo>

- Negociación y diálogo con el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo a través de sus diputados. Que se establece con actores gubernamentales para que escuchen sus propuestas, pero sobre todo para persuadirlos de incorporarlas en las políticas públicas. “Nosotros nos reuníamos con los asesores de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos que en esa comisión estaba el proyecto de reforma. Hicimos exposiciones en las comisiones que había que hacerlo”.¹⁸²
- Articulación interinstitucional a nivel nacional (sobre todo con actores como la Asamblea Legislativa para que se aprobaran algunos anteproyectos de ley). Siendo que su origen ha sido de las filas del FMLN ha realizado acciones de lobby con el Grupo parlamentario del FMLN y en algunas ocasiones con el Cambio Democrático, CD.
- Seguimiento territorial para sensibilizar sobre la importancia de mantenerse organizados e incidir en futuras políticas, programas y proyectos en beneficio de las personas que habían sufrido a raíz del conflicto armado.
- Creación de Alianzas en temas concretos. “*Logramos alianzas tácticas con ALFAES, sobre todo, era en el tema este de mejorar el programa de inserción, de los apoyos productivos, que nosotros los cambiamos, los créditos. Eso les pareció correcto a ALFAES. Nosotros hicimos la propuesta*”.¹⁸³
- Coordinaciones intersectoriales a través de la participación activa y protagónica en la Mesa Permanente de Personas con Discapacidad conducida por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, y la Red Centroamericana de Personas con Discapacidad, forma parte de la Junta Directiva de FOPROLYD, CONAIPD¹⁸⁴ e INABVE¹⁸⁵, entre otros espacios en los que participa.

¹⁸² Serrano de Cavaliere, entrevista.

¹⁸³ Olga Serrano de Cavaliere, (Secretaria Ejecutiva de ALGES y Miembro de la Junta Directiva de FOPROLYD), entrevista en Oficina Central de ALGES, 05 de abril de 2022. Entrevista por Lucía Benavides, transcripción Lucía Benavides.

¹⁸⁴ CONAIP: Consejo Nacional para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

¹⁸⁵ INABVE: Instituto Administrador de los Beneficios y Prestaciones Sociales de los Veteranos Militares de la Fuerza Armada y Excombatientes del Frente Farabundo Martí.

- Movilización y concentración pacífica hacia las instalaciones de la Asamblea Legislativa y hacia FOPROLYD, a fin de presionar por propuestas de reformas de Ley.
- Empoderamiento y formación en políticas públicas a sus afiliados.

4.5. Principales aportes y resultados de los actores determinantes en la formulación e implementación de la política pública

Siendo que las políticas públicas no son producto de la casualidad, sino que nacen de las necesidades expresadas por sus ciudadanos, para dar respuesta a un problema público, que ha logrado ingresar a la esfera pública y a la agenda política en la que están inmersos actores determinantes que han aportado tanto en la formulación como en la implementación de la misma, ya sea por intereses propios, particulares o colectivos, se hace pertinente en el marco de la presente investigación exponer cuáles han sido los principales aportes y resultados brindados por los actores determinantes tanto en la formulación como en la implementación de la Política de Atención a las Personas con Discapacidad a Consecuencia del Conflicto Armado.

4.5.1. Principales aportes y resultados identificados en la formulación de la política pública

- Creación de la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado como reconocimiento del Estado Salvadoreño a la situación humana que ameritaba que se les otorgara una distinción especial, asumiendo la asumen la titularidad de las obligaciones establecidas en la referida Ley, considerada por tanto una Ley especial; estableciendo desde su articulado, que se trata de una población vulnerable a la que debe atenderse de manera prioritaria.

Así el Art. 1 de la Ley establece que: La República de El Salvador reconoce en los salvadoreños lisiados y discapacitados a consecuencia del conflicto armado una situación humana que amerita que se les otorgue una distinción especial entre la población civil a la que se incorporan.

- De igual manera, en la referida Ley se deja establecido que el Gobierno y el Estado de El Salvador “asumen la titularidad de las obligaciones que en esta ley se reconocen para con los lisiados y discapacitados a consecuencia del conflicto armado, así como para con los padres, menores e incapaces que perdieron su protección familiar”.
- Incidencia a través de medidas de presión para puesta en marcha de FOPROLYD como institución responsable de las prestaciones y beneficios para las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado.
- Representación de dos asociaciones de personas de las Asociaciones de Lisiados y Discapacitados que hayan servido en la Fuerza Armada de El Salvador, electos conforme a sus estatutos y Dos representantes de las Asociaciones de Lisiados y Discapacitados que hayan servido en el FMLN, electos conforme a sus estatutos en la en la Junta Directiva de FOPROLYD.
- Inclusión en la Ley de la población civil que resultó con discapacidad durante el conflicto como beneficiarios de la Ley.
- Incorporación de la Ley a los padres y madres de combatientes fallecidos, así como a los familiares de combatientes que fallecieron en dicho conflicto, quienes perdieron su protección familiar, como personas beneficiarias.

Tabla 8: Incidencia y principales estrategias de los actores determinantes

| Actores en la fase de formulación e implementación | Principales Incidencias | Principales Estrategias |
|---|---|--|
| Firmantes de los Acuerdos de Paz | <ul style="list-style-type: none"> • Instalación del tema en la agenda pública y política. • Aportes en la Propuesta de Ley. | <ul style="list-style-type: none"> • Uso del cabildeo, lobby político, negociaciones políticas con el Órgano Ejecutivo, Órgano Legislativo. • Diálogo. • Articulación interinstitucional a nivel nacional e internacional |
| COPAZ | <ul style="list-style-type: none"> • Instalación del tema en la agenda pública y política. • Aportes en la Propuesta de Ley. | <ul style="list-style-type: none"> • Uso del cabildeo, lobby político, negociaciones políticas con el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo. • Diálogo • Articulación interinstitucional a nivel nacional e internacional |
| <p>Sociedad Civil Organizada:</p> <p>ALFAES</p> <p>ASALDIG</p> <p>ALGES</p> <p>AOSSTALGFAES</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Incidencia para que la institución rectora de la Política entrara en funcionamiento. • Manejo de fondos directamente y no a través de otras instituciones de Gobierno. • Aumento de la participación de la Sociedad Civil organizada en los procesos de la PP: Delegación en las mesas de negociación como referentes. • Manejo de fondos directamente y no a través de otras instituciones de Gobierno. • Presentación de propuestas, recomendaciones y Reformas de Ley y reformas: <ul style="list-style-type: none"> – Censo abierto, aumento de pensión equiparado al salario mínimo. – Transferencia de pensión a hijos ante el fallecimiento del beneficiario. | <ul style="list-style-type: none"> • Uso del cabildeo, lobby político, negociaciones políticas con el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo. • Diálogo • Articulación interinstitucional a nivel nacional e internacional. • Comunicación bilateral, coordinación intersectorial, asesoramiento en temas de DDHH. • Empoderamiento y formación en Políticas Públicas, Derechos Humanos y planeación estratégica. • Métodos de presión (más de choque y confrontación): movilizaciones, conferencias de prensa, protestas, marchas, bloqueos de calles, tomas de instalaciones algunos mediáticamente estratégicos, muestra del lado sensible de la noticia. |

| | | |
|-------------------------|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> – Aumento de presupuesto anual de 15 millones a más de 55 millones en 2020. • Inclusión de opciones y propuestas en las acciones de la PP: Programa de Prestaciones en Salud y Especies (1997), Programa de Reinserción Productiva, Programa de Créditos, Programa de Salud Mental, entre otros. | <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la Oficina de Comunicaciones (para el caso de ALGES). • Seguimiento territorial, asesoría jurídica, alianza, coaliciones. |
| Comunidad Internacional | <ul style="list-style-type: none"> • Instalación del tema en la agenda pública y política. • Aportes en la Propuesta de Ley. • Aportes en la implementación de la Ley a través de Programas, Proyectos y financiamiento. | <ul style="list-style-type: none"> • Uso del cabildeo, lobby político, negociaciones con el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo. • Seguimiento territorial, asesoría jurídica, alianza, coaliciones. • Comunicación bilateral, coordinación intersectorial. • Articulación interinstitucional a nivel nacional e internacional. |

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de los actores determinantes.

4.5.2. Principales aportes y resultados identificados en la implementación de la política pública.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado, el 23 de enero de 1993 y luego de las diferentes modalidades de presión que la ciudadanía organizada hizo uso para la puesta en marcha de los programas, proyectos, planes y prestaciones económicas a través de FOPROLYD que permitieran atender las necesidades más sentidas de la población lisiada de guerra en términos económicos, sociales y psicológicos, se identificaron los principales aportes y resultados que los actores

determinantes hicieron a través de la incidencia en la implementación de dicha política pública.¹⁸⁶

- Una de ella fue, que todas aquellas personas que se inscribieron en el Censo Nacional de Lisiados se tomaron como solicitantes a inscripción de FOPROLYD para poder ser beneficiadas por la Ley.
- Al entrar en vigencia la Ley FOPROLYD se encontraron diversos vacíos legales por lo que los actores determinantes contribuyeron a realizar la propuesta de la primera reforma de Ley al Decreto N° 416, principalmente en lo relacionado al salario mínimo como la base de la pensión a otorgar, ya que anteriormente se tomaba el salario nominal mensual de los soldados de la FAES.

En razón de ello, en el año 1994 se produjeron las primeras reformas al Decreto Legislativo No. 416 de la Ley de FOPROLYD a su artículo 47, 48 y 49. El Art. 47 que hace referencia que será el salario mínimo el que servirá de base para el cálculo de la pensión mínima. El Art. 48. Que establece que FOPROLYD formalizará los convenios o contratos, las prestaciones en servicio y en especie indicados en el Art. 43 y el Art. 49 Que menciona que las pensiones a que se refiere el Art. 39 de la Ley, se comenzarían a devengar, en el caso de los discapacitados totales, a partir del 1º de noviembre de 1994.

- A partir de los programas de atención a lisiados como PROLIS y AMED impulsados por organismos internacionales se extrajeron las experiencias para apoyar en el funcionamiento de FOPROLYD en el tema de la reinserción productiva, salud mental y rehabilitación. Como resultado en el año de 1997 se aprueba el Programa de Prestaciones en Servicios de Salud y Especies (aparatos de ayuda ortoprotésica).

¹⁸⁶ Olga Serrano de Cavaliere, (Secretaria Ejecutiva de ALGES y Miembro de la Junta Directiva de FOPROLYD), entrevista en Oficina Central de ALGES, 05 de abril de 2022. Entrevista por Lucía Benavides, transcripción Lucía Benavides.

- En el año 1995 se da inicio operativamente a las atribuciones de FOPROLYD, algunas de las atribuciones que habían venido realizando los organismos internacionales a través de los programas y proyectos. No obstante, el 27 de noviembre de 1995 más de 300 miembros de la Asociación de Ex-Combatientes de Guerra irrumpieron las instalaciones de FOPROLYD y sus 35 empleados fueron tomados como rehenes, en la que se exigía cumplimiento de beneficios económicos para ellos, iniciándose en diciembre de 1995.
- Aprobación en el año de 1997 el Decreto Transitorio 1040: Ley Transitoria para Suplir la Certificación de la Partida de Defunción de los Combatientes Fallecidos a Consecuencia del Conflicto Armado, y en diciembre de 2001, la Asamblea Legislativa decretó más reformas a la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado, mediante el D.L. No.698. En respuesta a la solicitud de las Asociaciones de Lisiados de Guerra de abrir nuevamente el proceso de inscripción para la incorporación de aquellos potenciales beneficiarios, que por diversos motivos no se inscribieron en los periodos establecidos.
- Con la finalidad de eliminar algunas ambigüedades contenidas en la Ley en cuanto a la estabilidad de la calificación de la discapacidad en la persona beneficiaria, el 19 de noviembre de 2008, fue aprobado el Decreto Legislativo No. 770 publicado en el Diario Oficial No. 235, Tomo 381 de fecha 12 de diciembre de 2008 mediante el que se establece que por ningún motivo podrá disminuirse el rango de la discapacidad a los beneficiarios a quienes se les hubiere determinado una discapacidad que ya esté configurada.¹⁸⁷

“ALGES ha incidido, en la reforma del 2008 ALFAES estuvo con nosotros como organizaciones y obviamente, en ese tiempo, Irma Amaya era la presidenta de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa. Nosotros le pedimos al ex presidente Mauricio Funes que ella fuera la presidenta del Fondo, ALGES

¹⁸⁷ FOPROLYD, “Plan Estratégico de FOPROLYD 2015-2019”, 2014, 8.

se lo pidió. Recuerdo bien que Alex Segovia (ex Secretario Técnico de la Presidencia) me llamó y me dijo Olga ya mañana va a estar juramentada Irma, los hemos escuchado, eso es incidencia. Otros de los actores han sido pues los diputados de varios partidos”.¹⁸⁸

- De igual manera, las principales reformas al Decreto Legislativo N° 416, aprobadas el 26 de abril del año 2008, fueron elaboradas, gestionadas y cabildeadas por las mismas asociaciones de personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, en orden de permitir la plena aplicación de los objetivos de la Ley, debido a que la misma adolecía de vacíos, situación que se corrige con su reforma, siendo los aspectos más relevantes las siguientes:
 1. La concesión de seis meses para entrega de la documentación probatoria del fallecido y de los solicitantes; a los padres, madres e hijos de combatientes que murieron a consecuencia del conflicto armado, que no han recibido los beneficios de FOPROLYD.
 2. Extensión de la transmisión de la prestación económica en caso de muerte de beneficiarios con discapacidad sus hijos hasta la edad de 25 años en caso de que se encuentren estudiando y si no existen hijos los padres y cónyuges sobrevivientes, entre los que se repartirá proporcionalmente la totalidad de la pensión.
 3. Se faculta a la Junta Directiva para la creación del Fondo Rotativo el cual permite la creación de una línea de crédito productivo, vivienda y tierra para los beneficiarios, creando en el año 2010 el Programa de Créditos.
 4. Descuento de hasta el 50% de las pensiones de los beneficiarios en concepto de pago para créditos en Instituciones del Sistema Financiero.

¹⁸⁸ Olga Serrano de Cavaliere, (Secretaria Ejecutiva de ALGES y Miembro de la Junta Directiva de FOPROLYD), entrevista en Oficina Central de ALGES, 05 de abril de 2022. Entrevista por Lucía Benavides, transcripción Lucía Benavides.

5. Inicia la retención del 5% que se efectúa en las pensiones de los beneficiarios sea depositada y los intereses que genere sean entregados a los beneficiarios en la misma fecha en que se les entregue el porcentaje retenido, el cual se entrega en el mes de diciembre.
6. Instalación del propio taller para la elaboración y reparación de prótesis y ortesis que se requieran para la rehabilitación de los beneficiarios, el cual fue inaugurado el 25 de noviembre de 2013.
7. Incremento del 20% en las prestaciones periódicas (pensiones) que devengan las y los beneficiarios de FOPROLYD, el cual fue aplicado a partir del 01 de enero de 2009, a través de la reforma al Decreto Legislativo No. 716 de fecha 25 de septiembre de 2008.
 - Puesta en marcha del Programa de Apoyo a la Reinserción Laboral y Productiva armado *con el propósito de contribuir al establecimiento de las condiciones integrales que permitan la incorporación efectiva de los beneficiarios a la vida social y productiva del país.*¹⁸⁹
 - Creación y funcionamiento de una Mesa Consultiva con más de 20 asociaciones de lisiados, donde se han discutido puntos importantes en beneficio de los lisiados y discapacitados a consecuencia directa del conflicto.
 - Incorporación como beneficiarios pensionados a personas lisiadas y discapacitadas con el 6 al 10% de discapacidad.
 - Gestión para retomar el tema del pago de la Deuda Histórica (Pensiones no canceladas de enero de 1993 a junio de 1995 a Beneficiarios y familiares de combatientes fallecidos), pago que se hizo efectivo a partir del año 2010.

¹⁸⁹ Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado (FOPROLYD), "Memoria de Labores 2010 de FOPROLYD" (San Salvador, 2011), 51.

- CENSO abierto. El censo que permite inscribirse como solicitante para iniciar proceso para obtención de beneficios establecidos en Ley, a pesar de los intentos de cerrarlo, sigue abierto, por tanto, cualquier persona salvadoreña que pueda comprobar que su lesión fue ocasionada durante el conflicto armado y perteneció a la Fuerza Armada, FMLN o población civil puede aún recibir los beneficios de la Ley de FOPROLYD.

4.6. Propuestas de últimas reformas de Ley por parte de los actores sociales

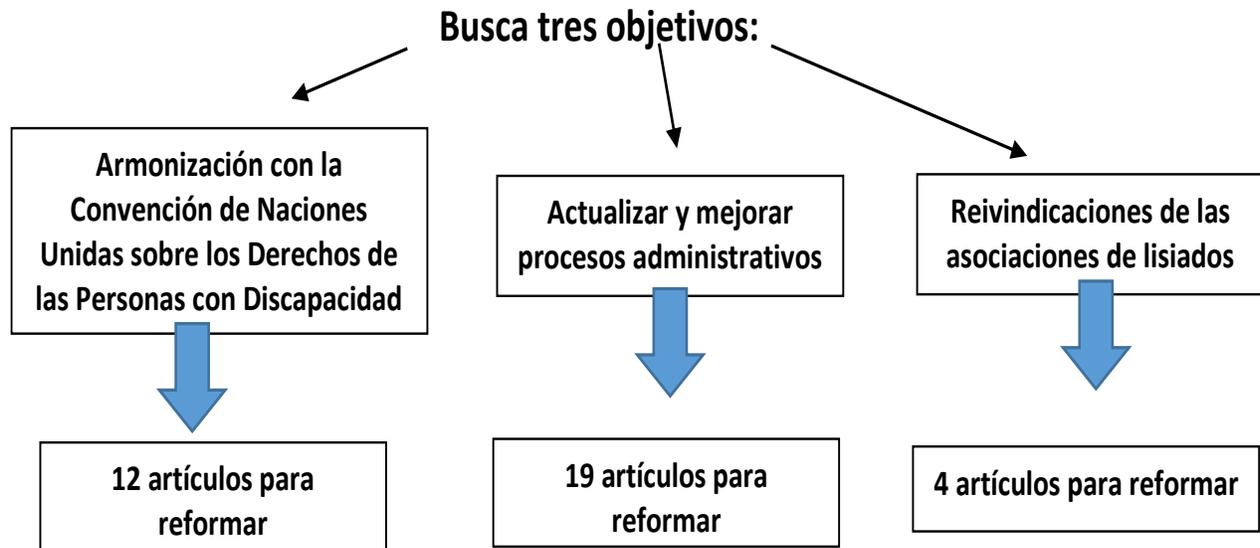
De acuerdo a la investigación realizada y documentación obtenida a través de las entrevistas, información documental y bibliográfica, ha sido ALGES el actor social que ha presentado en los años 2019 y 2021, una serie de propuestas de reformas al Decreto Legislativo N° 416, que rescatan de acuerdo a la organización casi en su totalidad las reformas surgidas de la Junta Directiva de FOPROLYD en el año 2016.

Dado a que se contó a grandes rasgos sobre los principales temas por los que aboga la asociación, se presentan a continuación la propuesta de Reforma de Ley al Decreto Legislativo N° 416.

1. Sus cambios están encaminados a armonizar la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado con la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y como consecuencia su reglamento y toda normativa interna que de la Ley nazca, así como las acciones, programas, políticas y planes que desde allí surjan en FOPROLYD. Dicha convención fue ratificada en El Salvador desde el año 2007, y precisamente desde el año 2015 desde FOPROLYD se venía contemplando la posibilidad de armonizar la Ley, principalmente, en terminología que desde la Ley está en desuso.
2. También se busca actualizar y mejorar algunos procesos administrativos que no necesariamente impliquen refuerzo presupuestario alguno, para agilizar y ser más expedito algunos servicios y atenciones.

3. Una lucha constante desde los años 90's ha sido la necesidad de reincorporar en la Ley como beneficiarios a los padres y madres de combatientes caídos, a quienes se indemnizó en el año 1997 dejándolos fuera de las prestaciones económicas que FOPROLYD brinda a sus beneficiarios, así como la inclusión de familiares de caídos que no fueron censados en sus oportunidades. De hecho, de acuerdo a la última cifra que FOPROLYD manejaba hasta el 2019, eran 3,395 padres y madres que fueron indemnizados y apartados de los beneficios de prestación económica periódica. Así también se estipula la inclusión de familiares de caídos que no fueron censados en su oportunidad.
4. Otra de las luchas reivindicativas constantes entre las asociaciones de personas con discapacidad a causa del conflicto armado y por ende de sus beneficiarios ha sido el incremento de pensión. En este caso ALGES propone que se estipule en la Ley un aumento del 20% de la pensión actual, cada 3 años.
5. También se busca con esta propuesta de reforma de Ley que las personas beneficiarias de las mismas sean atendidas no solo por su lesión, como actualmente se hace, sino más bien de una manera integral como un todo, es decir por otros problemas de salud que no estén directamente relacionados por la lesión de guerra.
6. Y que la entrega de la Compensación Económica Adicional de fin de año, conocida entre los beneficiarios como aguinaldo, que es el 50% del monto total de una pensión mensual y que se brinda desde el año 2010, como parte de la voluntad política y compromiso social por parte del Ejecutivo, quede de manera permanente a través de un acuerdo establecido en la Ley.

Ilustración 4: Propuesta de Reforma del Decreto Legislativo N° 416



Fuente: Información proporcionada en entrevista por el Dr. Marlon Mendoza Fonseca, actual miembro de Junta Directiva de FOPROLYD por parte de ALGES.

4.7. Conclusión Capitular

Cuando se analizan las políticas públicas no debemos perder de vista a los actores involucrados, especialmente a quienes logran influir en las mismas, puesto que son los que contribuyen en los procesos decisionales a través diversas estrategias de incidencia política. Asimismo, que el mejoramiento o fortalecimiento de dichas políticas públicas no es un espacio exclusivo de las autoridades públicas, sino también de la sociedad civil organizada y por ende de quienes se ven beneficiados a través de la política.

En este caso en específico, dado que se han dado a conocer los resultados del análisis de la investigación mediante las formas en las que los actores determinantes han incidido en la política pública en estudio, se determinó que han sido diversas las estrategias utilizadas, planificadas en mayor o menor medida por los actores claves las

que han hecho avanzar a paso lento la política de atención a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, que nació producto del conflicto que vivió durante 12 años El Salvador; no de la voluntad política sino de la necesidad imperante de atender a un grupo vulnerable que solicitaba a través de diversas medidas de presión urgentemente atención en aspectos de salud física y mental, económicos, reinserción social y productiva, así como rehabilitación.

Así, partiendo del estudio de caso de la política pública, y del análisis realizado a través de la caracterización de los actores determinantes identificados en el acápite 3 en su tipología, objetivos, rol y recursos, se hace pertinente indicar que para poder incidir tanto en la formulación como en la puesta en marcha del conjunto de acciones orientadas a brindar prestaciones y beneficios al público objetivo de la política pública en mención, los actores sociales como ALFAES, ASALDIG, ALGES y AOSSTALGFAES son los que permanentemente a lo largo de estos 30 años han desarrollado un conjunto de acciones para lograr establecer, reformar e incidir en la implementación de la política pública de atención a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, así como en su normativa interna, programas, proyectos y planes dirigidos a contribuir en la solución de los problemas sociales que han afectado a este sector tan vulnerable, así como para exigir el cumplimiento de los compromisos que el Gobierno de El Salvador adquirió con la firma de los Acuerdos de Paz relativos a la atención de personas con discapacidad.

Que es debido a la situación adversa en la que han nacido todas las acciones orientadas a responder la obligación que asumió el Estado Salvadoreño para con las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado y los familiares de combatientes caídos, que los actores se han visto en la tarea de hacer uso de acciones de movilización, a través de manifestaciones, protestas, tomas de calles incluso de instalaciones de carácter sagrado como la Catedral Metropolitana como medida para que les sean atendidos sus necesidades más sentidas.

En ese mismo contexto en que las estrategias y recursos de incidencia utilizados ha sido diversos, se ha identificado que ha sido ALGES la organización que más ha planificado de manera estratégica las formas de incidir en la política pública a través de su plan de acción y su área de incidencia política.

Se determinó también que la participación ciudadana de los actores determinantes en todo proceso de formulación e implementación de política pública se ha dado por la necesidad de realizar procesos de convencimiento y/o exigencia para influenciar sobre los tomadores de decisiones a fin de lograr la aceptación de sus propuestas al respeto de los derechos establecidos en la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado.

Por otra parte, es importante destacar, también que la incidencia de actores institucionales como COPAZ, los Firmantes de los Acuerdos de Paz y la Asamblea Legislativa y la cooperación internacional, que sentaron las bases para el funcionamiento ha sido también claves contribuyendo en el cumplimiento de los derechos humanos

En tanto, identificar los principales aportes y resultados en los que los actores determinantes han contribuido permite tener un panorama del cumplimiento de los compromisos que el Gobierno adquirió con la firma de los Acuerdos de Paz relativos a los lisiados de guerra.

Consecuentemente, se puede advertir que la estructura capitular tuvo como objetivo examinar la incidencia que han tenido los actores claves dentro del desarrollo de la política pública de atención a las personas que sufrieron a raíz del conflicto armado en El Salvador. Por ello, con base a un análisis cualitativo, se ha podido evidenciar que dentro de todo sistema político las relaciones interinstitucionales y de poder son inevitables y juegan un papel clave para el mismo Estado y para el desarrollo mismo de las democracias contemporáneas, en tanto que los resultados presentados en el capítulo son fruto conjunto entre la sociedad civil y el Gobierno mismo.

CONCLUSIONES GENERALES

A partir del recorrido conceptual desarrollado en la presente investigación, se han podido identificar aquellos fundamentos y líneas de orientación teórica que guiaron la investigación y que son claves para comprender el estudio de los actores determinantes en la política pública de atención de las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador.

Así, siendo que, el estudio se realiza desde la perspectiva de ciencias políticas, se pudo construir en el marco de la investigación, la definición más cercana posible a las políticas públicas y de política pública de atención de las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador, en tanto, ambos conceptos constituyeron la base para identificar los elementos que desde el análisis de casos y específicamente desde el enfoque del análisis de políticas públicas se realizó en el proceso de formulación e implementación de la política pública.

Tal definición permitió orientar la investigación al estudio de los actores, su tipología, el rol que éstos jugaron en el ámbito de la esfera pública, la formulación e implementación de la política y los objetivos que éstos persiguen, así como los recursos y las estrategias que utilizaron para conseguir incidir en la política pública de atención a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, que surge como consecuencia de la falta de consensos políticos y la violación de derechos humanos en El Salvador, que llevan a que se produjeran sucesos desgarradores y desbastadores que dieron paso a un conflicto armado que marcó historia en la vida democrática salvadoreña, y no solo alteró al sistema político salvadoreño, sino que impactó en la vida de las y los salvadoreños, en especial en la de aquellos que, por convicción, por compromiso o por obligación tuvieron que participar al frente en la crisis civil y militar.

Pese a que con el tiempo se fueron gestando una serie de acercamientos políticos que luego se convirtieron en acuerdos formales, los diálogos no eran suficientes para lograr una paz tan anhelada en el país. Ello en cambio, obligó a recurrir a entidades externas con experiencia en procesos de paz para tener los primeros acercamientos, en tanto, se contó con instancias internacionales como la Misión de Observadores de la ONU que contribuyó al proceso de negociaciones concretas a través de las partes involucradas, y que tras la Firma de la Acuerdos de Paz se crearon organizaciones temporales como la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), quien no solo contribuyó en el proceso de paz supervisando el cumplimiento de los acuerdos establecidos, sino a sentar las bases para la creación de anteproyectos legislativos y normativas que dieran vida a políticas públicas, instituciones y leyes en beneficio de ese segmento poblacional que había sufrido a consecuencia del conflicto armado, necesarios en este caso, para para procurar que las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado y los familiares de combatientes fallecidos se incorporaran a un mecanismo de protección social.

En tal sentido, haber expuesto sin lugar a dudas los antecedentes y principales procesos históricos permitió tener una visión más amplia para el lector sobre el conjunto de acciones, programas, proyectos y planes y marcos normativos que surgen no fruto de la casualidad ni del capricho de los firmantes sino de la necesidad de atender un problema social que debía ser urgentemente atendido a través de políticas públicas.

Como consecuencia de lo anterior, la evolución de la gestión y administración pública sería indispensable para contrarrestar los impactos de una guerra civil y militar y es en ese contexto es donde se inicia una serie de acontecimientos fundamentales al interior de los órganos del Estado, principalmente en la Asamblea Legislativa quien se volvió receptora de una serie de anteproyectos legislativos que con el paso de los años lograron de forma significativa, la aprobación de leyes como la creación de la Ley de Beneficio para Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado, a partir del Decreto Legislativo N° 416 ,que dio vida al Fondo de Protección de Lisiados, como institución encargada de brindar la atención y seguimiento del proceso de rehabilitación,

reinserción productiva y del otorgamiento oportuno de las prestaciones económicas y de especies a las personas que resultaron lesionadas y con discapacidad a consecuencia del conflicto armado que se vivió en nuestro país a través de programas, proyectos y planes; y por tanto del cumplimiento de la Ley.

Es en ese contexto que se estudiaron los principales antecedentes históricos, normativa, sus objetivos, alcance, reglamento, y de igual manera, la creación de FOPROLYD desde su naturaleza, domicilio, atribuciones, funciones, y otros elementos claves en su operatividad funcional que servirán de base para el análisis de los actores determinantes de la política pública en estudio.

Partir de la clasificación de tipología de política pública en la que se enmarca la política pública de atención de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado permitió también que se contribuyera a comprender cómo surgió el problema y las medidas que el Estado tomó ante las diversas demandas que planteaban sus ciudadanos doblemente vulnerables en un contexto difícil en términos económicos, sociales y políticos.

En tanto, sabiendo que las oportunidades para participar e influir en políticas públicas no son las mismas para todas y todos los ciudadanos, asumir en esa coyuntura, el interés y o necesidad de participar en la actuación, construcción social y de poder de manera decidida tanto en la formulación como la implementación de la política pública arriba referida, hace que sus actores determinantes involucrados en ambos procesos sean objeto de especial estudio, por los diversos retos que enfrentaron desde ingresar el tema a la agenda pública y política en una sociedad convulsionada, como la construcción hasta el desarrollo de acciones que han permitido que en una menor o mayor medida las personas que resultaron lesionadas por el conflicto armado en El Salvador sean dignificadas en sus derechos.

En ese contexto, con la finalidad que el problema público fuera en su contexto real, siendo que es un tema de interés actual y social, es que se identifican en la esfera de lo político, a partir del análisis documental, bibliográfico y a través de las entrevistas realizadas, los actores sociales determinantes como: ALFAES, ASALDIG, ALGES y AOSSTALGFAES, asociaciones creadas todas por personas directamente afectadas, tanto por excombatientes de la Fuerza Armada como por el FMLN, quienes han sido concluyentes para la reivindicación, la puesta en marcha y las mejoras de las prestaciones y beneficios contemplados en la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado.

Así, por ejemplo, se determinó que ALFAES y AOSSTALGFAES desde el periodo en estudio ha jugado diversos roles en la construcción y puesta en marcha del conjunto de acciones gubernamentales como programas, proyectos y planes orientados a resolver el problema público, por un lado, han sido opositores a las acciones o ausencia de ellas por parte del Gobierno al realizar movilizaciones de protestas generalmente de choque y confrontación; en otras ocasiones, ha sido aliado, al apoyar a través de las aprobaciones de diversos programas y proyectos presentados desde la sociedad civil organizada y la Junta Directiva que van en beneficio del sector de personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado.

De forma similar, ASALDIG y ALGES han jugado un papel de aliados declarando su apoyo a las acciones institucionales, siempre y cuando éstos estén relacionados a sus objetivos de contenido y de opositor como todo actor que ejerce presión, cuando el Gobierno no ha cumplido su deber establecido en la Ley o ha ofrecido beneficios en menor medidas a los acuerdos contemplados. Esta última organización se ha destacado porque sus estrategias de incidencias no surgen de la casualidad sino más bien de un trabajo sistematizado de organización social donde se han trabajado propuesta de políticas y estrategias de incidencia, de hecho, tienen una organización con Áreas Estratégicas de Trabajo de incidencia política.

Siendo estas cuatro organizaciones las que pertenecen a la Junta Directiva de FOPROLYD, son quienes a través del tiempo han abogado por los intereses del conglomerado de personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado a consecuencia del conflicto armado, en menor o mayor medida con orientación política definida.

En el marco del análisis de las decisiones, actores institucionales como los Firmantes de los Acuerdos de Paz y COPAZ bajo un rol de mediadores y promotores respectivamente propusieron un anteproyecto de ley buscando operativamente el logro de objetivos y transformaciones en el sistema político salvadoreño y del segmento de personas que habían participado y sufrido a raíz del conflicto armado.

Un poco contrario a lo de COPAZ, la Asamblea Legislativa que fungió post al conflicto armado, se convirtió en un aliado, opositor y gatekeeper durante todos estos 30 años, precisamente porque ha sido a través de sus recursos (políticos, financieros, cognitivos y legales) que se han ido estableciendo barreras, poniendo regularmente en uso su poder de veto y de bloquear el progreso del proceso de toma de decisiones, y en pocas ocasiones facilitando iniciativas, anteproyectos y leyes en el marco de contribuir a procesos de paz y de reivindicar los derechos de las personas afectadas de la guerra.

Un actor determinante que permitió que muchas de los programas y proyectos se llevaran a cabo en ausencia de la institución responsable de brindar atención en rehabilitación, salud física y mental así como la entrega de prestaciones económicas y especies, ha sido la Comunidad Internacional (ONU; PNUD, CEE, AID, AECID, ADEL, ACNUR, GTZ, Cooperación Canadiense, Cooperación Danesa, entre otras), quienes asumieron el rol promotor y de directores de proyectos sociales en tema de bienestar en salud, reinserción social y productiva, capacitaciones técnicas para el autoempleo, créditos, rehabilitación, salud mental entre otros.

En tal medida, al haber identificado y analizado los actores involucrados determinantes de la política pública de atención a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado y cómo éstos han logrado influenciar, algunas veces

de manera individual y otras realizando alianzas conjuntas tanto en la formulación como en la implementación de acciones a lo largo del tiempo, alcances que han sido producto de una lucha permanente y tenaz por la defensa de los derechos humanos, a través de diversas estrategias algunas estructuradas por medio de procesos de incidencia concretos y otros no tanto, es que se cumple el objetivo capitular de la investigación, en el que también adicionalmente busca que los problemas públicos sean comprendidos desde el marco de políticas públicas, en el que se promueva la participación ciudadana y por tanto los derechos humanos sean respetados en la construcción de Gobiernos más democráticos.

Así también, es importante mencionar que cuando se analizan las políticas públicas no debemos perder de vista a los actores involucrados, especialmente a quienes logran influir en las mismas, puesto que son los que contribuyen en los procesos decisionales a través diversas estrategias de incidencia política. Asimismo, que el mejoramiento o fortalecimiento de dichas políticas públicas no es un espacio exclusivo de las autoridades públicas, sino también de la organización civil organizada y por ende de quienes se ven beneficiados a través de la política.

En este caso en específico, dado que se han dado a conocer los resultados del análisis de la investigación mediante las formas en las que los actores determinantes han incidido en la política pública en estudio, se determinó que han sido diversas las estrategias utilizadas, planificadas en mayor o menor medida por los actores claves las que han hecho puesto en movimiento y avanzar a paso lento la política de atención a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, que nació producto del conflicto que vivió durante 12 años El Salvador; no de la voluntad política sino de la necesidad imperante de atender a un grupo vulnerable que solicitaba a través de diversas medidas de presión urgentemente atención en aspectos de salud física y mental, económicos, reinserción social y productiva, así como rehabilitación.

Así, partiendo del estudio de caso de la política pública, y del análisis realizado a través de la caracterización de los actores determinantes identificados en el acápite 3 en su tipología, objetivos, rol y recursos, se hace pertinente indicar que para poder incidir tanto en la formulación como en la puesta en marcha del conjunto de acciones orientadas a brindar prestaciones y beneficios al público objetivo de la política pública en mención, los actores sociales como ALFAES, ASALDIG, ALGES y AOSSTALGFAES son los que permanentemente a lo largo de estos 30 años han desarrollado un conjunto de acciones para lograr establecer, reformar e incidir en la implementación de la política pública de atención a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, así como en su normativa interna, programas, proyectos y planes dirigidos a contribuir en la solución de los problemas sociales que han afectado a este sector tan vulnerable, así como para exigir el cumplimiento de los compromisos que el Gobierno de El Salvador adquirió con la firma de los Acuerdos de Paz relativos a la atención de personas con discapacidad.

Que es debido a la situación adversa en la que han nacido todas las acciones orientadas a responder la obligación que asumió el Estado Salvadoreño para con las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado y los familiares de combatientes caídos, que los actores se han visto en la tarea de hacer uso de acciones de movilización, a través de manifestaciones, protestas, tomas de calles incluso de instalaciones de carácter sagrado como la Catedral Metropolitana como medida para que les sean atendidos sus necesidades más sentidas.

En ese mismo contexto en que las estrategias y recursos de incidencia utilizados ha sido diversos, se ha identificado que ha sido ALGES la organización que más ha planificado de manera estratégica las formas de incidir en la política pública a través de su plan de acción y su área de incidencia política.

Se determinó también que la participación ciudadana de los actores determinantes en todo proceso de formulación e implementación de política pública se ha dado por la necesidad de realizar procesos de convencimiento y/o exigencia para influenciar sobre

los tomadores de decisiones a fin de lograr la aceptación de sus propuestas al respeto de los derechos establecidos en la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado.

Por otra parte, es importante destacar, también que la incidencia de actores institucionales como COPAZ, los Firmantes de los Acuerdos de Paz y la Asamblea Legislativa y la cooperación internacional, que sentaron las bases para el funcionamiento ha sido también claves contribuyendo en el cumplimiento de los derechos humanos

En tanto, identificar los principales aportes y resultados en los que los actores determinantes han contribuido permite tener un panorama del cumplimiento de los compromisos que el Gobierno adquirió con la firma de los Acuerdos de Paz relativos a los lisiados de guerra.

Consecuentemente, se puede advertir que la estructura capitular tuvo como objetivo examinar la incidencia que han tenido los actores claves dentro del desarrollo de la política pública de atención a las personas que sufrieron a raíz del conflicto armado en El Salvador. Por ello, con base a un análisis cualitativo, se ha podido evidenciar que dentro de todo sistema político las relaciones interinstitucionales y de poder son inevitables y juegan un papel clave para el mismo Estado y para el desarrollo mismo de las democracias contemporáneas, en tanto que los resultados presentados en el capítulo son fruto conjunto entre la sociedad civil y el Gobierno mismo.

RECOMENDACIONES

Debido a las exigencias que enfrentan los Gobiernos de turno a través de las políticas públicas y ante las amplias necesidades de cumplimiento de derechos de las personas con discapacidad en El Salvador, en especial las afectadas directas de conflicto armado, se presentan las siguientes recomendaciones:

- Rediseñar la política pública de estudio a fin que esta tenga legitimidad a nivel territorial, mayor cobertura y, sobre todo, mayor impacto y transformación social de su población beneficiaria. Para ello es indispensable la búsqueda constante de consensos políticos entre los actores involucrados.
- Fortalecer los marcos jurídicos y normativos correspondientes a la política, de manera que la vuelvan de obligatorio cumplimiento o vinculante para dignificar las luchas, el tiempo, los recursos y principalmente, los derechos de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado.
- Redireccionar la política pública para que se convierta en una política integral de Estado, lo cual implicaría mayor sostenibilidad y mayor impacto en el país. Una de las grandes debilidades que tiene la gestión pública actual es el diseño y planificación de políticas públicas cortoplacistas en el tiempo, comúnmente de 5 años equivalentes a cada periodo presidencial que no permiten obtener resultados concretos a largo plazo.
- Retomar responsablemente, los procesos y acuerdos preliminares que se han llevado a cabo en el marco de la política pública de atención a las personas con discapacidad en el país, entre actores públicos y privados; y que tengan como propósito, satisfacer las necesidades del segmento de población que se vio afectada física y psicológicamente por el conflicto armado.

- La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos debe ser un componente importante a la hora de redefinir las políticas públicas en especial ésta que requiere de articulación interinstitucional y en la que se requiere transparencia de sus funcionarios de Gobierno que informen, consulten, debatan, expliquen, colaboren, respondan, representen y rindan cuentas a la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aclarando Conceptos, Globalización no es igual a competencias <https://aclarandoconceptos.blogspot.com/2007/06/viernes-8-de-junio-de-2007.html>, Junio 2007.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Editado por Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. Ciudad de México, 1993.
- Albaladejo, Gema Pastor. *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*. Editado por Editorial Tirant lo Blanch. Valencia, 2014.
- ALGES, Página Web de la Asociación de Lisiados de Guerra de El Salvador “Héroes de Noviembre del 89”, ALGES. Sección Qué Hacemos, www.alges.org.sv
- Argüello Romero, Aida Celia, y Ricardo Miguel Granillo Funes. “Plan de Reconstrucción Nacional, su impacto en la economía nacional 1992-1993”. *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 36 (1993): 605–35. <https://doi.org/10.5377/realidad.v0i36.5243>.
- ARPAS, Excombatientes marchan para exigir pago de pensiones, <https://arpas.org.sv/2019/12/excombatientes-marchan-para-exigir-pago-de-pensiones/>, 2019.
- ASALDIG, Página de Facebook, Historia de ASALDIG en el marco de sus 30 años de vida <https://www.facebook.com/1389320747964320/posts/pfbid02j5iPkqZir6pQmexXW8aV1ZVrMSonjthQ2hTDyiBuB6xQ4ctgzL8XfAMkmQ7Kr8aNI/?sfnsn=mo>
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado y sus Reformas (1993).

- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. Ley de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (1992).
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa (2015).
- Asociación de Lisiados de Guerra de El Salvador, “Héroes de noviembre del 89”, “Boletín Al Tope”. 2014.
- Brugué Torruella, Quim. “Políticas Públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de autoridad”. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 1, núm. 1 (2014): 37–55. https://doi.org/10.5209/rev_cgap.2014.v1.n1.45157.
- Caminal Badia, Miquel. *Manual de Ciencia Política*. Editado por Miquel Caminal Badia. Segunda Ed. España: Tecnos, 1988.
- Centro Universitario de Documentación de Información de la Universidad Centroamericana José Simeón. “Informativo Semanal El Salvador Proceso” 489, año 1, núm. Radiografía Cronológica de los Acuerdos de Nueva York (1991): 20. <https://doi.org/10.1515/9783110968002.212>.
- Chinchilla, María Ester Alvarenga. “ALGES y ALFAES como grupos de presión en El Salvador, 1993-2013.” Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, 2015.
- Comunidad Europea, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. “Programa de Reinserción Productiva de Lisiados de Guerra - Plan Operativo para el Período de julio 1993 - enero 1994.”, 1993.

- Dente, Bruno, y Joan Subirats. *Decisiones Públicas*. 1° Edición. Barcelona, España, 2014.
- Diario El Mundo, ALGES entrega propuesta de reforma a diputados de Nuevas Ideas, <https://diario.elmundo.sv/politica/alg-es-entrega-propuesta-de-reforma-a-diputados-de-nuevas-ideas>
- El Diario de Hoy, Especial: Acuerdos de Paz 1992- 2002, Acuerdos de Chapultepec, <http://archivo.elsalvador.com/noticias/especiales/acuerdosdepaz2002/nota5.html#CAPO5>.
- El Diario de Hoy, Gobierno anuncia acuerdo de lisiados que mantienen ocupada catedral, recuperado de <https://comentandolademocracia.wordpress.com/2011/01/08/edh-gobierno-anuncia-acuerdo-lisiados-que-mantienen-ocupada-catedral/>, 2011.
- El Periódico El Salvador, Continúa toma de Catedral Metropolitana, <https://elperiodicoes.wordpress.com/2009/04/24/continua-toma-de-catedral-metropolitana/>, 2009
- Estrada Romero, Karen Mariela. “La Formulación de la Política Cultural en El Salvador, durante el período 1991-2018.”, 2019.
- Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado (FOPROLYD). “Memoria de Labores 2010 de FOPROLYD”. San Salvador, 2011.
- Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado (FOPROLYD) *Memoria de Labores 2015 de FOPROLYD*. El Salvador, 2016.
- Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto

Armado (FOPROLYD). *Memoria de Labores 2020*. El Salvador, 2021.

- Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado (FOPROLYD). “Plan Estratégico de FOPROLYD 2015-2019”, 2014.
- Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado (FOPROLYD). *Reseña Histórica de FOPROLYD 1993-2018*. 1ra Edición. El Salvador, s/f. <http://www.fondolisiados.gob.sv/wp-content/uploads/2020/09/resenahistorica.pdf>.
- Fuenmayor, Jennifer. “Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas”. *Económicas Cuc* 38, núm. 2 (2017): 43–60. <https://doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>.
- Goitia Arze, Alfonso. “El tema económico y social en los Acuerdos de Paz: 25 años después”. *Perspectivas*. San Salvador, febrero de 2017. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/13580.pdf>.
- Gómez Díaz de León, Carlos. “Sistema Político y Formas de Gobierno”. *Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria.*, 2015, 29–48. <http://eprints.uanl.mx/8760/1/Documento1.pdf>.
- Henríquez Chávez, Alan Marcelo “De la locura a la esperanza truncada: memorias de desarme, desmovilización y reinserción de excombatientes en El Salvador posconflicto.” Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2018.
- Julio E. Díaz Palacio. “Guía de Incidencia Política”. editado por Centro de Ideas – ACS Calandria – CARE Care Fortalece, 53, 2005.
- La Nación, Lisiados marchan semidesnudos para pedir aumento de pensiones <https://www.nacion.com/archivo/lisiados-marchan-semidesnudos-para-pedir-aumento-de-pensiones/3IGJPJCM4VFRRHNFUTD7J6XCVU/story/>, 2006.

- La Prensa Gráfica. “Nayib Bukele, expulsado del FMLN por estas razones.” el 10 de octubre de 2017. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Nayib-Bukele-expulsado-del-FMLN-por-estas-razones-20171010-0075.html>.
- La Prensa Gráfica, Pensionados IPSFA y fondo de lisiados reclaman falta de pago de pensiones <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Pensionados-IPSFA-y-fondo-de-lisiados-reclaman-falta-de-pago-de-pensiones-20160731-0023.html>, 2016.
- Los Acuerdos de Tela, en Centroamérica Internacional, No. I septiembre-octubre 19B9, FLACSO, San José, pp. 9-11
- Macías, Ricardo Córdova. “El Salvador en transición: el proceso de paz”, 1992, 63–70.
- Martínez-Barahona, Elena, Sonia Rubio-Padilla, Héctor Martín, y Martha Gutiérrez-Salazar. “La Comisión de la Verdad para El Salvador: Manteniendo la paz a cambio de justicia”. Editado por Doctora Elin Skaar. Insktuto C. Noruega, 2018.
- Mendoza Fonseca, Marlon. Gerente General de FOPROLYD de enero 2010 a agosto 2019. Actual Miembro de la Junta Directiva de FOPROLYD, Entrevista por Lucía Benavides, Entrevista en San Salvador, 07 de marzo de 2022.
- Ministerio de Hacienda de El Salvador. “Guía del Presupuesto General del Estado para el Ciudadano”, 1–32. El Salvador: Institucional Ministerio de Hacienda, 2019.
- My Plainview, Lisiados de guerra salvadoreños exigen más pensiones, <https://www.myplainview.Com/news/article/Lisiados-de-guerra-salvadore-os-exigen-m-s-8549972.php>, Octubre 2007.
- ONU. *Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo*. Editado por Organización de las Naciones Unidas. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2019. <https://doi.org/10.17103/reei.37.08>.

- ONU, Organización de las Naciones Unidas. “Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador”, 1995.
- ONUSAL. “ONUSAL y la ingeniería de paz en El Salvador”, 1990.
- Ortega Andino, Pedro. Entrevista. Actual presidente de ASALDIG y miembro de Junta Directiva de FOPROLYD, entrevista en Oficina Central de FOPROLYD en San Salvador, 24 de abril de 2022.
- Paul A. Sabatier. Teorías del Proceso de las Políticas Públicas. Proyecto de Modernización del Estado. Vol. 1 ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2010.
- Pérez Enciso, Héctor Andrés. “Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia”. *Universitas Humanística* 83, núm. 83 (2016): 2047–73. <https://doi.org/10.11144/javeriana.uh83.padp>.
- PNUD. Informe de Resultados del primer año del Programa de Cooperación Técnica al Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado. *Pensiones*. El Salvador, issued 1997.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. “Estudio Diagnóstico de FOPROLYD”, 1995.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. “Programa de Cooperación Técnica al Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado. Proyecto ELS/95/011”, 1995.

- Roth Deubel, André-Noël. *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Editado por Ediciones Aurora. Bogotá, 2009.
- Serrano de Cavaliere, Olga. Entrevista. Actual Secretaria Ejecutiva de ALGES y Miembro de Junta Directiva de FOPROLYD, Entrevista en Oficina Central de ALGES, 05 de abril de 2022.
- Solo Noticias, Protesta de lisiados de guerra cerró la Alameda Manuel Enrique Araujo para exigir pago de deuda, <https://www.solonoticias.com/2019/01/15/protesta-de-lisiados-de-guerra-cerro-la-alameda-manuel-enrique-araujo-para-exigir-pago-de-deuda/> 2019.
- Teleprensa, Protestas frente al ministerio de Hacienda, lisiados de guerra exigen pago de pensión retrasada <https://teleprensa.sv/index.php/2019/11/06/protestas-frente-al-ministerio-de-hacienda-lisiados-de-guerra-exigen-pago-de-pension-retrasada/>, 2019.
- Valle, Jaime E. “La formulación de políticas públicas en El Salvador”, s/f.
- Vallès, Josep M., y Salvador Martí i Puig. *Ciencia política : una introducción*. 5a. Barcelona, España, 2007.

ANEXOS

Anexo N° 1. Matriz de Congruencia

| Idea de Investigación | Problema de Investigación | Tema | Objetivo General | Objetivos Específicos |
|---|---|--|--|---|
| <p>Análisis del rol, y la incidencia de los actores en la formulación e implementación de la política pública de atención a las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador entre los años 1992 a 2020.</p> | <p>¿Cómo han incidido los actores determinantes en la formulación e implementación de la política pública de atención a las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador entre los años 1992 a 2020?</p> | <p>Los actores determinantes en la formulación e implementación de la política pública de atención a las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador, entre los años 1992 a 2020</p> | <p>Analizar el rol, y la incidencia de los actores determinantes en la formulación e implementación de la política pública para la atención de las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador entre los años 1992 a 2020.</p> | <p>Identificar los fundamentos teóricos para el análisis del rol e incidencia de los actores en la formulación e implementación de la política pública para la atención de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado.</p> |
| | | | | <p>Estudiar los antecedentes históricos y fundamentos normativos de la política pública para la atención de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado.</p> |
| | | | | <p>Analizar el rol de los actores en la formulación e implementación de la política pública para la atención de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado.</p> |
| | | | | <p>Examinar la incidencia y los principales aportes de los actores determinantes en los procesos de formulación e implementación de la Política Pública.</p> |

Anexo N° 2. Nota periodística sobre el retorno de excombatientes con discapacidad del FMLN a El Salvador



Fuente: Diario El Mundo

Anexo N° 3. Primera tabla de Prestación Económica Mensual (Pensión) de 1995 de
FOPROLYD

| Grado de Discapacidad para el trabajo | Prestación | Pensión Mensual (Colones) |
|---------------------------------------|---|---------------------------|
| 60% o mas | 100% | 1,050.00 |
| 41% a 59% | 90% | 945.00 |
| 31% a 40% | 80% | 840.00 |
| 21% a 30% | 60% | 630.00 |
| 11% a 20% | 40% | 420.00 |
| 1 % al 10% | Compensación económica por una sola vez | 6,000.00 |

Fuente: Reseña Histórica de FOPROLYD, FOPROLYD, 2018.

Anexo N° 4. Miembros integrantes de la Primera Junta Directiva de FOPROLYD

La primera reunión de Junta Directiva fue el 21 de junio de 1993 con los miembros propietarios y suplentes siguientes:

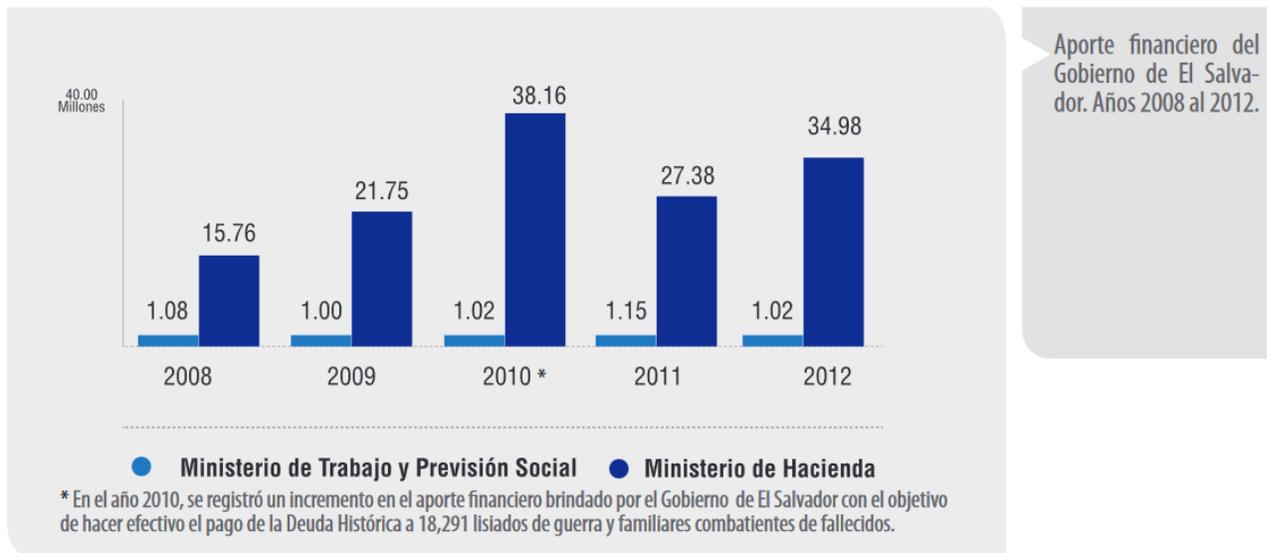
| Miembros de Junta Directiva | Institución |
|---|--|
| Jorge Edgardo Azahar José Antonio Pereira G. | Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MINSAL) |
| Rafael Antonio Aquino L. Porfirio Salvador Figueroa Vidal Elfibio Recinos | Asociación de Lisiados y Discapacitados de Guerra ASALDIG |
| Carlos Alberto Batres Cirilo Ayala Vázquez | Asociación de Lisiados de la Fuerza Armada de El Salvador (ALFAES) |
| Oscar Edgardo Velázquez Rafael Antonio Dubón | Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos (ISRI) |
| Manfredo Ernesto Koeningsberg María Lucila de Rodríguez M. | Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA) |
| Rafael A. Monterrosa | Facultad de Medicina de la Universidad de El Salvador (UES) |
| Rafael Antonio Olivares Rigoberto Silva | Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) |
| Mario Alcides Padilla Guillermo Alberto Palma | Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTYPS) |

En dicha reunión fueron elegidos como presidente de la Junta Directiva el Doctor Rafael Antonio Olivares y como secretario el Doctor Rafael Monterrosa.⁴

Fue nombrado como Coordinador de la formación de la Estructura Organizativa del Fondo al Doctor Hugo Leonel Pineda, el cual tuvo como funciones la elaboración del presupuesto administrativo para el año de 1994 y la formulación de procedimientos administrativos.⁵

Fuente: Sucesos Históricos de FOPROLYD, 2019.

Anexo N° 5. Presupuesto histórico de FOPROLYD del año 2012



Fuente. Memoria de Labores de FOPROLYD del año 2010

Anexo N° 6. Formato de cuestionario de entrevista sobre el rol e incidencia de los actores determinantes en la formulación e implementación de política pública

|  <p style="text-align: center;">UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA</p>  | |
|---|----------------------------------|
| Trabajo de investigación: Análisis del rol, incidencia y/o aportes de los actores en la formulación e implementación de la política pública de atención de las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador, entre los años 1992 a 2020. | |
| Objetivo: Analizar el rol de los actores, su incidencia y/o aportes en la formulación e implementación de la política pública para la atención de las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador entre los años 1991 a 2020. | |
| Fecha: | Edad: |
| Sexo: | Hombre |
| | Mujer |
| Nombre del entrevistado: | |
| Cargo que ocupa u ocupó entre los años de 1991 a 2020 en la formulación e implementación: | |
| Lugar de la entrevista: | Hora: |
| Entrevistadora: | Lucía del Carmen Benavides Reyes |
| Aclaración necesaria: La presente entrevista es de carácter estrictamente educativo y científico, por lo que la información obtenida a partir la misma será utilizada con altos principios y valores éticos a favor de la ciencia y academia. | |
| <ol style="list-style-type: none"> ¿Por qué y cómo surgieron las primeras iniciativas y/o acciones para atender a las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador? ¿Cuáles fueron esas iniciativas? ¿Quién o quiénes trasladaron la necesidad de atención inmediata a las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado?, ¿De qué forma? ¿A quiénes? | |

3. Podría comentarme, ¿quiénes fueron los principales actores¹⁹⁰ involucrados en el proceso de **formulación** de las primeras iniciativas y/o acciones de atención; quiénes en la **implementación** y puesta en marcha de esas acciones, planes, leyes, programas, proyectos; y qué rol o papel jugaron?
4. ¿De acuerdo a su experiencia, quiénes fueron los actores que influyeron en la toma de decisiones públicas para la atención hacia las personas afectadas durante el conflicto armado tanto en la **formulación como en la implementación**? ¿Cómo lo hicieron, de qué forma?
5. ¿Fue constante la participación de los actores, o por el contrario las personas delegadas cambiaron permanentemente?, ¿Cómo afectó esto el proceso de **formulación e implementación**?
6. ¿Participó y/o formó parte Ud. o la entidad que representaba, de alguna mesa de diálogo, reuniones de trabajo o grupo focal en el momento que se formulaban las acciones a favor de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto? Sí su respuesta es afirmativa, ¿cuáles fueron sus aportes, contribución y/o incidencia?
7. ¿Qué objetivos e intereses le impulsaban a Ud. o la entidad que representaba, a intervenir y/o participar en el proceso de **formulación e implementación** de las primeras las acciones, planes, programas y proyectos?
8. ¿Cuáles fueron las estrategias y recursos que utilizó Ud. o la entidad que representaba para incidir en la **formulación y en la implementación** de las acciones públicas a favor de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado?
9. ¿Cuál fue la metodología utilizada para asegurar los aportes por Uds. brindados en las acciones, planes, programas y proyectos para la atención a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado?

¹⁹⁰ Instituciones, organismos, cooperación internacional, ONG's nacionales e internacionales, entidades de gobierno, asociaciones, grupos de presión, en otros.

10. ¿Se llevó a cabo o se generó un plan de acción para poner en marcha los planes, programas y proyectos a favor de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado?
¿Cuál fue el rol y aporte de los actores en esta puesta en marcha?

11. Desde su punto de vista, ¿Qué actores incidieron en la creación de la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado? y ¿cómo?

- 11.

12. ¿Qué resultados considera se obtuvieron a partir de la incidencia de los actores en la formulación e implementación de las acciones, programas, proyectos a favor de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado?

13. ¿En qué medida y cómo participaron o participan los actores en la implementación o puesta en marcha de las acciones?

14. A su juicio ¿quiénes son los actores que más influencia han tenido en la implementación y cómo?

15. ¿Cuáles considera fueron sus aportes o de la entidad que representaba en la formulación y en la implementación de la ley, acciones, programas y proyectos a favor de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado?

16. ¿Cuál considera usted fue el nivel de inclusión de la información suministrada por los principales actores en la formulación y en la implementación de la ley, acciones, programas y proyectos?

17. ¿Han presentado propuestas de Reformas de a la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado? Si su respuesta es sí, ¿Cuáles han sido éstas y en qué año las presentaron?

| | | | | | | | |
|---|--|---|--|---|--|---|--|
|  | | UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA | | | |  | |
| Trabajo de investigación: Análisis del rol, incidencia y/o aportes de los actores en la formulación e implementación de la política pública de atención de las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador, entre los años 1992 a 2020. | | | | | | | |
| Objetivo: Analizar el rol de los actores, su incidencia y/o aportes en la formulación e implementación de la política pública para la atención de las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador entre los años 1991 a 2020. | | | | | | | |
| Fecha: 7 marzo 2022 | | Edad: 60 años | | Sexo: Hombre <input checked="" type="checkbox"/> | | Mujer <input type="checkbox"/> | |
| Nombre del entrevistado: MARLON MENDOZA FONSECA | | | | | | | |
| Cargo que ocupa u ocupó entre los años de 1991 a 2020 en la formulación e implementación: 1. Jefe de prestaciones y rehabilitación (sept. 1994 a octubre 1999); 2. Miembro de Junta Directiva (mayo a octubre 2009); 3. Gerente General (Enero 2010 a agosto 2019) | | | | | | | |
| Lugar de la entrevista: San Salvador. | | | | | | Hora: 5:00 pm | |
| Entrevistadora: | | Lucía del Carmen Benavides Reyes | | | | | |
| Aclaración necesaria: La presente entrevista es de carácter estrictamente educativo y científico, por lo que la información obtenida a partir la misma será utilizada con altos principios y valores éticos a favor de la ciencia y academia. | | | | | | | |
| <p>1. ¿Por qué y cómo surgieron las primeras iniciativas y/o acciones para atender a las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador? ¿Cuáles fueron esas iniciativas?</p> <p>Desde un principio debo aclarar que, en lo sucesivo, cuando haga referencia a las Personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, los denominaré como Lisiadas y Lisiados de guerra, no solamente porque desde las negociaciones para firmar los acuerdos de paz se han nombrado de esa manera, sino porque la legislación vigente todavía los continúa llamando como tales y, finalmente, las asociaciones que aglutinan a esta población siguen reivindicando su condición de Lisiadas y Lisiados de guerra.</p> | | | | | | | |

Las primeras iniciativas se generaron durante las negociaciones previas a los Acuerdos de paz, cuando ambas partes (Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional – FMLN) finalmente acordaron crear una legislación especial para brindar beneficios y protección a las personas que tanto en el FMLN como en la Fuerza Armada de El Salvador – FAES y en la población civil, sufrieron lesiones físicas y afectaciones mentales a consecuencia directa del conflicto (Acuerdo de Nueva York).

El 25 de noviembre de 1991 en Estados Unidos, se suscribe el Acuerdo de New York, que en su numeral 4, literal i) estableció que “La Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ) tendría a su cargo la preparación de los anteproyectos legislativos necesarios para incorporar al Sistema de Prestación Social del Estado a todos los lisiados de guerra, incluyendo a los familiares de los combatientes caídos en el conflicto, tanto del FMLN como de la Fuerza Armada de El Salvador - FAES.

En dicho acuerdo no se desarrolló el mecanismo para la protección de Lisiadas y Lisiados de guerra, lo que dejó un vacío importante que generó enormes contradicciones al momento de crear la ley especial para beneficiar a esta población.

2. ¿Quién o quiénes trasladaron la necesidad de atención inmediata a las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado?, ¿De qué forma? ¿A quiénes?

En las mesas de negociaciones la iniciativa de atender de inmediato a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado surgió de la delegación del FMLN, en virtud que la representación de la FAES decía contar con instituciones rehabilitadoras para su personal con discapacidad (IPSFA, CERPROFA, Hospital Militar), quedando por tanto establecida inicialmente la necesidad de atender prioritariamente a Lisiadas y Lisiados del FMLN y de la población civil.

3. Podría comentarme, ¿quiénes fueron los principales actores¹⁹¹ involucrados en el proceso de **formulación** de las primeras iniciativas y/o acciones de atención; quiénes en la **implementación** y puesta en marcha de esas acciones, planes, leyes, programas, proyectos; y qué rol o papel jugaron?

El Acuerdo de Nueva York estableció la necesidad de atención especial a la población con discapacidad a consecuencia del conflicto armado y le designó responsabilidades a la Comisión para la consolidación de la Paz – COPAZ, para la formulación del marco legal de protección a esta población y el levantamiento de un Censo Nacional, que se realizó en conjunto con la entonces Comunidad Económica Europea.

El FMLN jugó un papel determinante en cuanto a propuestas del articulado y a lograr que en la misma ley se incorporasen también las madres, padres hijos e hijas de combatientes fallecidos, tanto en el FMLN como en la FAES.

4. ¿De acuerdo a su experiencia, quiénes fueron los actores que influyeron en la toma de decisiones públicas para la atención hacia las personas afectadas durante el conflicto armado tanto en **la formulación como en la implementación**? ¿Cómo lo hicieron, de qué forma?

¹⁹¹ Instituciones, organismos, cooperación internacional, ONG's nacionales e internacionales, entidades de gobierno, asociaciones, grupos de presión, en otros.

COPAZ desarrolló con la Comunidad Económica Europea - CEE un amplio proceso de consultas para la elaboración del anteproyecto de ley de beneficios para esta población.

El FMLN mantuvo de manera permanente el tema de la legislación especial para la atención a Lisiadas y Lisiados de guerra en las agendas de implementación de los acuerdos de paz, logrando inicialmente que mediante el apoyo internacional se diera inicio a un proyecto especial para atender en salud física y mental a lisiadas y lisiados del FMLN.

Dicho proyecto se denominó Atención médica a discapacitados del FMLN – AMED, que se desarrolló de diciembre 1992 a mayo 1994, teniendo su base operativa en los hospitales Rosales de San Salvador y San Rafael de Santa Tecla, siendo el Ministerio de Salud quien condujo administrativa y operativamente dicho proyecto, con la participación de la contraparte médica de la Fundación 16 de enero, en representación de las y los beneficiarios del mismo. Este servidor participó como parte de ese equipo.

Esta fue una excelente oportunidad para que ambas partes (Gobierno y FMLN) pudieran impulsar de manera conjunta las primeras acciones para la atención y rehabilitación de la población lisiada de guerra, eliminando progresivamente recelos, desconfianza y paradigmas negativos. En ese momento, pese a estar vigente la ley, no se vislumbraba la creación del ente responsable de su cumplimiento: el Fondo de protección de lisiados y discapacitados a consecuencia del conflicto armado, hoy FOPROLYD.

5. ¿Fue constante la participación de los actores, o por el contrario las personas delegadas cambiaron permanentemente?, ¿Cómo afectó esto el proceso de **formulación e implementación**?

Tanto COPAZ como la CEE y el FMLN fueron actores que permanentemente interactuaron con las instituciones de Gobierno para lograr la aprobación de la ley especial, no obstante, el hecho de no haber establecido un acuerdo de paz específico para la atención de Lisiadas y Lisiados de guerra, provocó muchas contradicciones y hasta bloqueos por parte del Gobierno de El Salvador.

Una contradicción importante era la relacionada con la población lisiada proveniente de la FAES, ya que el alto mando de la misma argumentó desde un principio que esas personas habían sido formalmente indemnizadas por su retiro y que quienes tuviesen alguna discapacidad, tendrían cobertura del Hospital Militar, CERPROFA e IPSFA, lo que fue abiertamente debatido por el mismo FMLN y las nascentes asociaciones de lisiados de ambos bandos.

Lo anterior provocó manifestaciones de lisiadas y lisiados de guerra exigiendo la aprobación de la ley especial e incluir en ella a población lisiada del FMLN, Civiles y FAES, así como a los familiares de combatientes fallecidos en el conflicto. Hubo incluso dos personas fallecidas durante una de las manifestaciones reivindicativas.

6. ¿Participó y/o formó parte Ud. o la entidad que representaba, de alguna mesa de diálogo, reuniones de trabajo o grupo focal en el momento que se formulaban las acciones a favor de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto? Sí su respuesta es afirmativa, ¿cuáles fueron sus aportes, contribución y/o incidencia?

Durante algunos meses de 1992, antes de la aprobación del DL 416, este servidor fue Supervisor de la Organización Panamericana de la Salud – OPS en la atención médica a los desmovilizados del FMLN que se concentraron en los 18 campamentos después de la firma de los Acuerdos de Paz, lo que me dio la oportunidad de aportar en algunos artículos de la ley especial. También me permitió posteriormente el poder participar como referente de la Fundación 16 de enero en la ejecución del Proyecto AMED antes citado.

Las reuniones de coordinación entre representantes del Gobierno y MINSAL con los referentes de la Fundación 16 de enero, se desarrollaron con mucho respeto y alto nivel técnico, permitiendo el desarrollo exitoso del proyecto AMED, en el que se realizaron cientos de cirugías ortopédicas y reconstructivas, se brindaron miles de consultas médicas en las diferentes especialidades y se dotó de cientos de ayudas técnicas (sillas de ruedas, bastones, aparatos auditivos, etc.) a lisiadas y lisiados del FMLN.

Este mismo equipo técnico o Mesa técnica aportó muchos insumos a COPAZ y CEE para algunas reformas al DL 416, fundamentalmente en la prestación de servicios de salud física y mental, los que fueron tomados en cuenta en un buen porcentaje. Obviamente, la mayor parte de los contenidos de la ley fueron discutidos y aprobados en una Mesa política entre el FMLN, Gobierno y COPAZ.

7. ¿Qué objetivos e intereses le impulsaban a Ud. o la entidad que representaba, a intervenir y/o participar en el proceso de **formulación e implementación** de las primeras las acciones, planes, programas y proyectos?

La misión fundamental de este servidor como Referente de la Fundación 16 de enero, era garantizar que las consultas, intervenciones quirúrgicas y dotación de medicamentos o ayudas técnicas, tuvieran el debido sustento científico y contaran con la calidad técnica necesaria para resolver las secuelas de lesiones recibidas durante el conflicto armado.

Teníamos la plena certeza que este proyecto sentaría las bases para la incorporación de experiencias exitosas en la naciente institución creada por la Ley de beneficios para la protección de lisados y discapacitados a consecuencia del conflicto armado.

Con posterioridad, tomando en cuenta la experiencia de este servidor en los procesos de OPS y Proyecto AMED, me dieron la oportunidad de incorporarme como parte del personal fundador del Fondo de Protección de Lisiados, entidad a la que ingresé en septiembre de 1994 como Jefe de prestaciones y rehabilitación hasta octubre de 1999.

Durante ese periodo, se tomaron algunas decisiones determinantes, tales como:

1. Aprobar las Tablas de evaluación de discapacidades
2. Descartar el Censo Nacional de lisiados elaborado por la CEE, ya que se identificaron inconsistencias insalvables en el mismo (discapacidades inexistentes al realizar visitas domiciliarias, errónea clasificación de las discapacidades, tomar en cuenta personas con discapacidad por otras causas, etc.), que volvieron poco útil ese instrumento.
3. En octubre de 1994 se procedió a capacitar médicos del sistema público de salud para el llenado de la boleta de recolección de datos que servirían para su posterior calificación como beneficiarios del Fondo, proceso conocido como LEVANTAMIENTO DE LA INFORMACIÓN CLÍNICA O DIAGNÓSTICO DE LISIADOS, que si bien no fue el mecanismo más idóneo, facilitó que a partir de noviembre de 1994 se empezaran a calificar como beneficiarios a las personas con discapacidad total (Ceguera bilateral, Lesionados medulares, amputaciones múltiples, entre otras).
4. Se conformó una Comisión Técnica Evaluadora de planta y dos comisiones evaluadoras auxiliares, quienes emitieron dictámenes iniciales sobre la base de las boletas debidamente llenas por los médicos capacitados en los 14 departamentos del país.
5. Se empezaron a diseñar los procedimientos de entrega de beneficios económicos, en salud y en especies, priorizando a las personas con un grado de discapacidad mayor.

6. A partir de enero 1995 se empezaron a pagar las pensiones por discapacidad parcial (11 al 59% de discapacidad para el trabajo).

8. ¿Cuáles fueron las estrategias y recursos que utilizó Ud. o la entidad que representaba para incidir en la **formulación y en la implementación** de las acciones públicas a favor de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado?

Las bases estratégicas para incidir en la formulación y en la implementación de las acciones públicas a favor de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado, fueron fundamentalmente

- a. Participación activa de los representantes de asociaciones de lisiados de guerra; b. Conformación equilibrada de la Junta Directiva del Fondo, entre directivos del Gobierno y de las asociaciones;
- c. Gestión de presupuestos de forma participativa;
- d. Diseño y ejecución escalonada de programas para beneficiar a lisiadas y lisiados de guerra e insertarlos de esa manera a la vida productiva del país.

9. ¿Cuál fue la metodología utilizada para asegurar los aportes por Uds. brindados en las acciones, planes, programas y proyectos para la atención a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado?

La presencia de representantes de lisiadas y lisiados de guerra al interior de la Junta Directiva del Fondo garantizó en todo momento que las estrategias a implementar fuesen en fiel cumplimiento del Decreto Legislativo 416, sin discriminación, con calidad y con un enfoque de reincorporación de las personas con discapacidad a la vida productiva del país. Las experiencias exitosas del Proyecto AMED, así como las lecciones aprendidas, fueron un sólido sustento para iniciar con la implementación de la ley.

10. ¿Se llevó a cabo o se generó un plan de acción para poner en marcha los planes, programas y proyectos a favor de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado? ¿Cuál fue el rol y aporte de los actores en esta puesta en marcha?

A pesar que el DL 416 se aprobó en diciembre de 1992 y entró en vigencia en enero 1993, no fue sino hasta mediados de 1994 que se empezó a dar forma al Fondo de Protección de lisiados, por tanto, es evidente que no se diseñó ningún Plan de acción para ejecutar acciones en favor de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado.

Como se ha mencionado, la ejecución del Proyecto AMED por parte del Ministerio de Salud y la Fundación 16 de enero, fue la iniciativa más relevante en cuanto a atenciones médicas de lisiadas y lisiados de guerra del FMLN previo al inicio del funcionamiento del Fondo de lisiados. Al finalizar el Proyecto AMED, la CEE continuó con un programa de Reinserción Productiva de Lisiados de Guerra en El Salvador que se conoció con las siglas de PROLIS.

Ambas iniciativas fueron conteniendo de alguna manera las exigencias de las organizaciones de lisiados, que reclamaban de manera insistente la instalación del Fondo y el cumplimiento de los beneficios de la ley.

11. Desde su punto de vista, ¿Qué actores incidieron en la creación de la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado? y ¿cómo?
12. Sin duda alguna, el partido FMLN y COPAZ jugaron el papel determinante para la creación del Decreto Legislativo 416. El Gobierno de El Salvador y los partidos representados en la Asamblea Legislativa también jugaron un papel importante al aprobar la ley referida.

13.

12. ¿Qué resultados considera se obtuvieron a partir de la incidencia de los actores en la formulación e implementación de las acciones, programas, proyectos a favor de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado?

El principal resultado es que el DL 416 fue considerado una ley especial, estableciendo desde su articulado, que se trata de una población vulnerable a la que debe atenderse de manera prioritaria.

Art. 1 La República de El Salvador reconoce en los salvadoreños lisiados y discapacitados a consecuencia del conflicto armado una situación humana que amerita que se les otorgue una distinción especial entre la población civil a la que se incorporan.

De igual manera, se dejó establecido que "... el Gobierno y el Estado de El Salvador asumen la titularidad de las obligaciones que en esta ley se reconocen para con los lisiados y discapacitados a consecuencia del conflicto armado, así como para con los padres, menores e incapaces que perdieron su protección familiar".

Esa contundencia con la que se redactó la ley es lo más relevante que surgió como resultado de las acciones impulsadas por los diferentes actores como el FMLN y COPAZ.

13. ¿En qué medida y cómo participaron o participan los actores en la implementación o puesta en marcha de las acciones?

A partir de la vigencia de la ley, las asociaciones de lisiados y lisiados de guerra del FMLN y la FAES fueron retomando progresivamente el liderazgo para exigir su cumplimiento, reivindicando inicialmente la conformación del Fondo de lisiados, la entrega de su presupuesto, la contratación del personal idóneo, la determinación del universo de beneficiarios y el diseño de los mecanismos para dictaminar los grados de discapacidad y consecuentemente, la entrega de los beneficios establecidos en la ley.

Las reformas posteriores realizadas a la ley, han permitido que al interior de la Junta Directiva de FOPROLYD participen dos representantes de lisiados del FMLN y dos de la FAES, junto a cinco representantes de Gobierno, lo que garantiza un cierto equilibrio para la toma de decisiones en pro de la población beneficiaria.

De igual manera, las principales reformas al DL 416, aprobadas en el año 2008, fueron elaboradas, gestionadas y cabildadas por las mismas asociaciones de lisiados, lo que indica el sólido empoderamiento de las mismas de cara a la defensa de sus derechos.

14. A su juicio ¿quiénes son los actores que más influencia han tenido en la implementación y cómo?

Como se ha mencionado, son las asociaciones de lisiados del FMLN y la FAES quienes lideran las acciones reivindicativas para el cumplimiento de la ley. Son quienes denuncian las irregularidades e incumplimientos a la misma y son quienes proponen las modificaciones o reformas a los instrumentos administrativos o legales relacionados con el DL 416 y FOPROLYD.

15. ¿Cuáles considera fueron sus aportes o de la entidad que representaba en la formulación y en la implementación de la ley, acciones, programas y proyectos a favor de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado?

Como se ha mencionado, mis aportes en la formulación e implementación de la ley se produjeron en cuatro momentos diferentes: inicialmente como Supervisor de la OPS en la desmovilización del FMLN, proceso en el que se vislumbraba la atención médica especial a las personas afectadas física y mentalmente por el conflicto.

En segundo lugar, en la ejecución del Proyecto AMED, al ejecutarse acciones dirigidas exclusivamente a lisiados y lisiadas de guerra. En tercer término, como parte del equipo fundador del Fondo de Protección de lisiados y finalmente, en el periodo de 2010 a 2019, como Gerente General de FOPROLYD.

16. ¿Cuál considera usted fue el nivel de inclusión de la información suministrada por los principales actores en la formulación y en la implementación de la ley, acciones, programas y proyectos?

Considero que, si bien es cierto, los insumos brindados por los principales actores como el FMLN y COPAZ fueron incorporados a la ley inicial, en las diferentes reformas propuestas por las asociaciones de lisiados hubo mucha resistencia en el ejecutivo (ARENA) para aprobarlas en la Asamblea Legislativa, de forma tal que pasaron más de 7 años entre la aprobación de la ley inicial y la primera gran reforma de 2001. Igual periodo transcurrió entre esta y la segunda gran reforma de 2008, en la que se aprobaron 49 de los 57 artículos de la ley.

Sin duda alguna, los grandes avances en la implementación de la ley se dieron en el período de 2009 a 2019, periodo en el que únicamente hizo falta aprobar en la Asamblea Legislativa cuatro artículos trascendentales para lisiadas y lisiados de guerra:

- a. la atención integral en salud (y no solamente las secuelas de lesiones);
- b. la reincorporación de madres y padres de caídos, a quienes se indemnizó en 1997, así como la inclusión de familiares de caídos que no fueron censados en sus oportunidades;
- c. el incremento de las pensiones en un 20% cada tres años, en caso de no producirse incrementos al salario mínimo;
- d. la entrega de una compensación especial de fin de año, equivalente al menos a un 50% de la pensión correspondiente de cada persona beneficiaria. Esta prestación se ejecuta mediante acuerdos ejecutivos, sin embargo, es urgente que se incorpore oficialmente a la ley.

17. ¿Han presentado propuestas de Reformas de a la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado? Si su respuesta es sí, ¿Cuáles han sido éstas y en qué año las presentaron?

ALGES ha presentado en los años 2019 y 2021, una serie de propuestas de reformas al DL 416, que rescatan casi en su totalidad las reformas surgidas de la Junta Directiva de FOPROLYD en el año 2016.

Se trata de armonizar el Decreto 416 con la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las personas con discapacidad, así como actualizar procesos administrativos que no implican refuerzos presupuestarios y otros que son de exigencia por parte de las asociaciones de lisiados de guerra.



Las cuatro propuestas de reformas que reivindican las asociaciones de lisiados son:

- a. la atención integral en salud (y no solamente las secuelas de lesiones);
- b. la reincorporación de madres y padres de caídos, a quienes se indemnizó en 1997, así como la inclusión de familiares de caídos que no fueron censados en sus oportunidades;
- c. el incremento de las pensiones en un 20% cada tres años, en caso de no producirse incrementos al salario mínimo;
- d. la entrega de una compensación especial de fin de año, equivalente al menos a un 50% de la pensión correspondiente de cada persona beneficiaria. Esta prestación se ejecuta mediante acuerdos ejecutivos, sin embargo, es urgente que se incorpore oficialmente a la ley.

¡Agradezco y valoro en gran manera su tiempo y conocimientos en este proceso!

| | | | | | |
|--|---|--------------|--------|-------------------|---|
|  | UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA | | | |  |
| Trabajo de investigación: Análisis del rol, incidencia y/o aportes de los actores en la formulación e implementación de la política pública de atención de las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador, entre los años 1992 a 2020. | | | | | |
| Objetivo: Analizar el rol de los actores, su incidencia y/o aportes en la formulación e implementación de la política pública para la atención de las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador entre los años 1991 a 2020. | | | | | |
| Fecha: 05/04/2022 | Edad: -- | Sexo: | Hombre | Mujer | X |
| Nombre del entrevistado: María Olga Serrano de Cavaliere | | | | | |
| Cargo que ocupa u ocupó entre los años de 1991 a 2020 en la formulación e implementación: Promotora Rural de Campo/ Secretaría Ejecutiva (ALGES) | | | | | |
| Lugar de la entrevista: Oficina Central ALGES | | | | Hora: 5 pm | |
| Entrevistadora: | Lucía del Carmen Benavides Reyes | | | | |
| Aclaración necesaria: La presente entrevista es de carácter estrictamente educativo y científico, por lo que la información obtenida a partir la misma será utilizada con altos principios y valores éticos a favor de la ciencia y academia. | | | | | |
| <p>1. ¿Por qué y cómo surgieron las primeras iniciativas y/o acciones para atender a las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador? ¿Cuáles fueron esas iniciativas?</p> | | | | | |
| <p>Cuando termina la guerra, lo primero que quería hacer era encontrar a la familia y estudiar, y juntarnos las personas que teníamos lesiones de guerra, juntarnos para ayudarnos entre nosotros, prepararnos, en ese momento interioricé la necesidad estratégica que las personas con lesiones de guerra debíamos estar organizados. Afortunadamente se crea en la colita el fondo de lisiados. Fuimos tomando más fuerza y conciencia de parte de nosotros como ALGES, y por lo menos hacer alianzas tácticas con la Fuerza Armada, por ejemplo, luchar por una reforma, juntarnos para ese aspecto específico. Hemos hecho alianzas tácticas que nos ayudaron muchísimo con la otra reforma del 2005, no, no fue en el 2005, en el 2005 introdujimos la pieza. Fue el 2008 logramos otra reforma importantísima, con varios artículos ahí, por ejemplo, antes cuando moría una persona lisiada de guerra el 50% de pensión pasaba a sus hijos, solamente a sus hijos hasta los 18 años. De ahí nada, con la reforma logramos que el 100% de la pensión y si sus hijos estaban estudiando hasta los 25</p> | | | | | |

años, igual se logró el apoyo productivo, los créditos, la atención médica. Desde entonces venimos luchando por la salud integral, porque nosotros veíamos venir la situación complejísima en el tema de salud. Digamos que yo, estaba consiente que teníamos que juntarnos y sobre todo las mujeres, las mujeres fuimos las que más sufrimos las lesiones.

1. ¿Quién o quiénes trasladaron la necesidad de atención inmediata a las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado?, ¿De qué forma? ¿A quiénes?

Fueron tres años, como ALGES trasladamos una reforma a la Asamblea Legislativa, logramos alianzas tácticas con ALFAES, sobre todo, era en el tema este de mejorar el programa de inserción, de los apoyos productivos, que les decían módulos, que nosotros los cambiamos, los créditos, mejorar esos programas. Eso les pareció correcto a ALFAES. Nosotros hicimos la propuesta.

2. Podría comentarme, ¿quiénes fueron los principales actores¹⁹² involucrados en el proceso de **formulación** de las primeras iniciativas y/o acciones de atención; quiénes en la **implementación** y puesta en marcha de esas acciones, planes, leyes, programas, proyectos; y qué rol o papel jugaron?

Si, si, más que todo implementar, donde yo trabajé más fue en la reforma del 2005. Formamos un equipo de trabajo, y las comisiones que se formaron para todo el seguimiento con la Asamblea. Los asesores de los diputados que formaban parte de la Comisión de Justicia.

Los diputados son claves porque son ellos quienes aprueban las Leyes. Pero también en estos procesos hemos estado con otros actores por ejemplo con gente de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Ahí también hubieron lisiados de guerra, también el PNUD, nos hemos acercado con el mismo arzobispo de San Salvador. También hemos hablado con los alcaldes, y con el CONAIPD, que es una institución que debería estar velando como ente rector del Fondo.

3. ¿De acuerdo a su experiencia, quiénes fueron los actores que influyeron en la toma de decisiones públicas para la atención hacia las personas afectadas durante el conflicto armado tanto en **la formulación como en la implementación**? ¿Cómo lo hicieron, de qué forma?

Nosotros nos reuníamos con los asesores de la comisión de Justicia y Derechos Humanos que en esa comisión estaba el proyecto de reforma, y prácticamente les dábamos clases. Hicimos exposiciones en las comisiones que había que hacerlo. Teníamos un manejo, conocimiento del contenido de la ley de aquel momento.

4. ¿Fue constante la participación de los actores, o por el contrario las personas delegadas cambiaron permanentemente?, ¿Cómo afectó esto el proceso de **formulación e implementación**?

Ahí prácticamente como es todo un proceso, cuando uno ya logra que algunos diputados de cualquier partido le reciban y lo presente como pieza, desde ahí inicia el proceso. Sino le llaman usted llame y acérquese para que le conozcan sus propuestas.

¹⁹² Instituciones, organismos, cooperación internacional, ONG's nacionales e internacionales, entidades de gobierno, asociaciones, grupos de presión, en otros.

5. ¿Participó y/o formó parte Ud. o la entidad que representaba, de alguna mesa de diálogo, reuniones de trabajo o grupo focal en el momento que se formulaban las acciones a favor de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto? Sí su respuesta es afirmativa, ¿cuáles fueron sus aportes, contribución y/o incidencia?

Fueron todas las semanas, fueron tres años, que hacíamos todo el proceso con los asesores y con la comisión de Justicia en la Asamblea como también actividades de calle, hicimos una vigilia que duró una semana frente a Catedral. Era apropiarse de nuestra Ley, y defenderla, estar en actividades públicas es una muestra de que usted se ha apropiado. La apropiación de la Ley y por ende el interés de defender esa Ley. Esa vigilia fue en el 2007. Era difícil conseguir los votos, al final logramos la reforma en el 2008. Lastimosamente, no logramos negociar el artículo 28, sobre salud mental. Lastimosamente me duele mucho que a estas alturas no lo hayamos reformado.

6. ¿Qué objetivos e intereses le impulsaban a Ud. o la entidad que representaba, a intervenir y/o participar en el proceso de **formulación e implementación** de las primeras las acciones, planes, programas y proyectos?

Hemos dados nuestros aportes, al final estando en esos espacios no solamente se aporta en el tema específico de la población con discapacidad por la guerra sino por otras causas.

7. ¿Cuáles fueron las estrategias y recursos que utilizó Ud. o la entidad que representaba para incidir en la **formulación y en la implementación** de las acciones públicas a favor de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado?

Nosotros hemos gestionado proyectos a nivel internacional, ALGES ha ido logrando reconocimiento internacional, eso ha ayudado mucho, también el hecho que nosotros hemos visto a bien fortalecer las comunicaciones, hemos tenido programas de radio, tuvimos también pincelazos en la televisión. Y hoy con las redes sociales, nosotros desde muy temprano tenemos todo en las redes sociales, eso ha ayudado mucho estratégicamente para que nos conozcan.

8. ¿Cuál fue la metodología utilizada para asegurar los aportes por Uds. brindados en las acciones, planes, programas y proyectos para la atención a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado?

Fíjese que yo creo que una de las metodologías es el respeto creo yo y la apropiación del tema, porque si usted llega a una institución y no sabe ni que es lo que quiere plantearle al funcionario, difícilmente va a incidir y le van a escuchar. Es como la apropiación y como usted hace el planteamiento. La comunicación no es vertical sino horizontal dentro de ALGES.

9. ¿Se llevó a cabo o se generó un plan de acción para poner en marcha los planes, programas y proyectos a favor de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado? ¿Cuál fue el rol y aporte de los actores en esta puesta en marcha?

Desde que yo llegué aquí, iniciamos a hacer los planes estratégicos para 5 años, tenemos que trazarnos un plan. Nosotros trabajamos bajo un plan quinquenal y los planes anuales operativos que tiene la organización. Cada directiva departamental tiene su plan de trabajo que nace de ese plan institucional.

10. Desde su punto de vista, ¿Qué actores incidieron en la creación de la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado? y ¿cómo?

ALGES ha incidido, en la reforma del 2008 ALFAES estuvo con nosotros como organizaciones y obviamente, en ese tiempo, Irma Amaya era la presidenta de la comisión de Justicia y Derechos Humanos. Nosotros le pedimos al ex presidente Mauricio Funes que ella fuera la presidenta del Fondo, ALGES se lo pidió. Recuerdo bien que Alex Segovia me llamó y me dijo Olga ya mañana va a estar juramentada Irma, los hemos escuchado, eso es incidencia. Otros de los actores han sido pues los diputados de varios partidos. Ella fue clave en la reforma de 2008.

11. ¿Qué resultados considera se obtuvieron a partir de la incidencia de los actores en la formulación e implementación de las acciones, programas, proyectos a favor de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado?

Nosotros estamos claros que vamos a hacer todo lo posible que el Fondo no se cierre y porque se logre la salud integral. El Fondo tiene un mandato específico.

Se tiene la política de género.

El fortalecimiento institucional.

12. ¿En qué medida y cómo participaron o participan los actores en la implementación o puesta en marcha de las acciones?

13.

14. A su juicio ¿quiénes son los actores que más influencia han tenido en la implementación y cómo?

15. ¿Cuáles considera fueron sus aportes o de la entidad que representaba en la formulación y en la implementación de la ley, acciones, programas y proyectos a favor de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado?

16. ¿Cuál considera usted fue el nivel de inclusión de la información suministrada por los principales actores en la formulación y en la implementación de la ley, acciones, programas y proyectos?

17. ¿Han presentado propuestas de Reformas de a la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado? Si su respuesta es sí, ¿Cuáles han sido éstas y en qué año las presentaron?

Sí, nosotros, fuimos los que propusimos en la Junta Directiva del Fondo, que se reformara la Ley, en el sentido de retomar la parte de la salud, retomar el aumento de la pensión, retomar el aumento del aguinaldo que es un Acuerdo Ejecutivo, se trabajó la propuesta, pero no se pudo presentar como Fondo de Lisiados, nosotros la retomamos y presentamos en el 2019, pero hoy en enero volvimos a presentarla, ahí va la armonización de la Convención y nada menos ayer tuvimos una reunión con un diputado de la comisión de salud. Ellos tienen una nueva forma de trabajar, eso nos dijo. Le pareció super bien la propuesta. Nos informó que ese documento que habíamos presentado en

enero no se introdujo. Pero que es el presidente del Fondo de lisiados quien quién debe llevarla a CAPRES y en CAPRES dar el visto bueno y mandarla a la Asamblea y acá inmediatamente inicia el estudio y ahí ya les llamamos a ustedes, para que ustedes den sus aportes. Entonces tenemos que sentar al presidente y exigirle reformar la ley.

Anexo N° 9. Entrevista a Pedro Ortega

| | | | | | | | |
|---|-----------------|----------------------------------|--------|-------------------------------------|----------------------|--------------------------|-------|
|  UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA  | | | | | | | |
| <p>Trabajo de investigación: Análisis del rol, incidencia y/o aportes de los actores en la formulación e implementación de la política pública de atención de las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador, entre los años 1992 a 2020.</p> | | | | | | | |
| <p>Objetivo: Analizar el rol de los actores, su incidencia y/o aportes en la formulación e implementación de la política pública para la atención de las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador entre los años 1991 a 2020.</p> | | | | | | | |
| Fecha: 19.04.2022 | Edad: 53 | Sexo: | Hombre | <input checked="" type="checkbox"/> | Mujer | <input type="checkbox"/> | Mujer |
| Nombre del entrevistado: Pedro Antonio Ortega Andino | | | | | | | |
| Cargo que ocupa u ocupó entre los años de 1991 a 2020 en la formulación e implementación: Vocal Nacional desde 1992/ Presidente desde 2006 hasta la actualidad de ASALDIG (Asociación Salvadoreña de Lisiados y Discapacitados de Guerra) | | | | | | | |
| Lugar de la entrevista: Oficina Central de FOPROLYD | | | | | Hora: 3:45 pm | | |
| Entrevistadora: | | Lucía del Carmen Benavides Reyes | | | | | |
| Aclaración necesaria: La presente entrevista es de carácter estrictamente educativo y científico, por lo que la información obtenida a partir la misma será utilizada con altos principios y valores éticos a favor de la ciencia y academia. | | | | | | | |
| <p>1. ¿Por qué y cómo surgieron las primeras iniciativas y/o acciones para atender a las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado en El Salvador? ¿Cuáles fueron esas iniciativas?</p> <p>En primer lugar, nosotros recibimos lesiones durante el conflicto armado, por los combates y campañas en las que participamos. Luego durante la guerra en los campamentos no podíamos tener amputados de un pie o gente en silla de rueda, teníamos que evacuarlos fuera del país, territorios</p> | | | | | | | |

que eran la retaguardia estratégica donde no entraba la fuerza armada o los llevamos a los refugios en los Moncaguas en Cuba o Nicaragua. Cuando llegan los Acuerdos de Paz, y comenzamos a la desmovilización. Hicimos un recuento de la ONU, ONUSAL nos exigió que hiciéramos en recuento de cuantos combatientes teníamos, cuantos activos y cuantos inactivos. Entonces los inactivos pusimos a los lisiados de guerra, ahí es donde salieron en total 7,788 compañeros y compañeras con discapacidad. Combatientes directos que cayeron en combate y heridas, amputaciones del FMLN histórico. Ahí fue donde vimos que venían los programas de apoyo para todos los combatientes desmovilizados concentrados en los puntos ordenados por los Acuerdos de Paz, y supervisados por la ONUSAL o cascos azules como le llaman varios. Entonces ahí nosotros vimos un problema, que la reinserción de un combatiente sin discapacidad es distinto a la de un lisiado de guerra, a alguien en silla de rueda no le podíamos dar una pala, piocha, una cuma, un machete, para que fuera a trabajar a la tierra, por lo tanto eso nos obligó a organizarnos y fundar una organización que respondiera por los lisiados de guerra del FMLN histórico, durante todo el conflicto armado, así como nos fundamos el 23 de febrero de 1992 como ASALDIG, luego de fundada empezamos a trabajar en el proyecto de decreto que después fue el decreto 416, para esos efectos, los compañeros colaboraban con un colón, dos colones, para poder contratar un equipo de abogados y notarios para que nos ayudaran a redactar la ley. El primer proyecto que logramos hacer lo presentamos a la Asamblea Legislativa, sin tener diputados el partido FMLN, porque era parte de los Acuerdos de Paz que se nos atendiera. Solo era una línea ahí en los Acuerdos de Paz. No era mucho. Luego, COPAZ empezó a recibir dinero, en COPAZ se hizo la fundación 16 de enero, COPAZ incluía Fuerza Armada y FMLN, pero también nosotros como ex guerrilleros hicimos la fundación 16 de enero, pero al ver que los dineros no llegaban a los lisiados, sino que solo llegó a los ex combatientes, que a cada quien se le dio 15 mil colones, la mayoría se fue de parranda, pero eso fue ahí. El problema era con los lisados de guerra, que como que también soy lisiado y siendo mando, pues la gente nos preguntaba, y ¿nosotros qué vamos a hacer Miguel? ¡¡Que nos coma el tiburón!! Y muchos lisiados lo que hicieron fue emigrar, a pesar de la discapacidad. Así es como tenemos muchos en Suecia, hay un pelón en Suiza, Holanda, tenemos en México, tenemos en EEUU y algunos en Canadá. Otros se fueron para Alemania, ellos se fueron, pero la mayoría nos quedamos aquí. La mayoría capitalizamos casi 8 mil lisiados del FMLN, casi 8 mil. 7,785. Entonces trabajamos el primer proyecto de ley para conseguir una pensioncita.

2. ¿Quién o quiénes trasladaron la necesidad de atención inmediata a las personas que resultaron con discapacidad a consecuencia del conflicto armado?, ¿De qué forma? ¿A quiénes?

Nosotros para comenzar, la trasladaron los lisiados a nosotros como mando, los mismos lisiados, Pedro y yo, amputados de las prótesis. ahí fue donde se creó el programa AMED. Entonces el programa AMED, incluso ahí fue donde le dimos el primer empleo al Dr. Marlon Mendoza, él coordinaba el programa AMED, que era la atención médica a los discapacitados. AMED, como ASALDIG creamos AMED que era el programa de atención médica a discapacitados. Entonces esto era financiado por la comunidad internacional. Mas que todo, países como México, España, de alguna manera Irlanda, algo así Italia, viera que nos costó mucho, entonces que pasó, ellos nos ayudaron con dinero para las movilizaciones. Primero para presentar, ellos solo nos dieron dinero para mover la gente a las manifestaciones porque no era un Gobierno nuestro, entonces lo que ahí había.....entonces, por donde iba.....los cooperante por ejemplo, la cooperación austriaca, ellos nos daban dinero en efectivo para poder comprar una sillas de rueda para los que la ocupaban, hicimos un laboratorio de prótesis, pusimos un laboratorio de prótesis como ASALDIG...era Rafael Aquino, el primer presidente que pusimos era Rafael Aquino.

3. Podría comentarme, ¿quiénes fueron los principales actores¹⁹³ involucrados en el proceso de **formulación** de las primeras iniciativas y/o acciones de atención; quiénes en la **implementación** y puesta en marcha de esas acciones, planes, leyes, programas, proyectos; y qué rol o papel jugaron?

La primera iniciativa de ley fue nuestra como ASALIDG, luego nos acompañó ALFAES, se fundó ALFAES, en la década de los 90, la primera asociación fue ASALIG y la segunda fue ALFAES, nos apoyó ALFAES verdad, porque ellos tenían amigos diputados de su partido. Con ellos entramos vía diputados de ARENA, nos fuimos a negociar con ARENA. Esta ley la negociamos con el partido ARENA en el poder de Cristiani y después con Calderón Sol.

4. ¿De acuerdo a su experiencia, quiénes fueron los actores que influyeron en la toma de decisiones públicas para la atención hacia las personas afectadas durante el conflicto armado tanto en **la formulación como en la implementación**? ¿Cómo lo hicieron, de qué forma?

Los Veteran for Peace y el Secretario General de la ONU incidieron mucho a pesar que nos echaron la UMO, incidieron en el Gobierno del presidente Cristiani, es decir, ellos dijeron vaya voy a firmar la paz y ve que haces con los patojos. El secretario general de la ONU principalmente mandó una carta al presidente de la República de ese momento, Cristiani y a la Asamblea Legislativa, que no fueran puras babosadas, que nos dieran beneficios, porque nos gustara o no. Pero hasta ese momento la Asamblea Legislativa aprobó la Ley como por decir, quitarnos de encima, nos la aprobaron sin presupuesto. La Ley entra en vigencia el 14 de enero del 93.

5. ¿Fue constante la participación de los actores, o por el contrario las personas delegadas cambiaron permanentemente?, ¿Cómo afectó esto el proceso de **formulación e implementación**?

En el tiempo los actores han venido cambiando, porque ya nosotros con la ley aprobada, surge la institucionalidad de FOPROLYD, en que consiste, empezamos como nos quitaron los proyectos, laboratorios de prótesis, nos quitaron los taxis, carros para viajes, la escuela de computación, ya no teníamos ingreso, por lo tanto empezamos a exigir que se nos pagaran las pensiones, entonces el primer pago de pensión para nosotros fue el 17 de octubre de 1995, a partir de ahí toda la responsabilidad que teníamos como ASALDIG con los lisiados, todo lo metimos en la Ley, que se llaman, son prestaciones de la presente ley, todas las prestaciones que dábamos se la transferimos a FOPROLYD vía Ley.

6. ¿Participó y/o formó parte Ud. o la entidad que representaba, de alguna mesa de diálogo, reuniones de trabajo o grupo focal en el momento que se formulaban las acciones a favor de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto? Sí su respuesta es afirmativa, ¿cuáles fueron sus aportes, contribución y/o incidencia?

Fíjese que en la década de los 90 eso era desconocido, era como un pecado, nosotros lo que hacíamos eran asambleas zonales para recoger las peticiones, en la década de los 90 funcionaban las asambleas directas. Que le hablaba por teléfono al representante de una zona, le decíamos mira la gente tiene que estar ahí tal día y a tales horas y ahí estábamos nosotros a recoger todas las inquietudes de ellos, así trabajábamos.

¹⁹³ Instituciones, organismos, cooperación internacional, ONG's nacionales e internacionales, entidades de gobierno, asociaciones, grupos de presión, en otros.

7. ¿Qué objetivos e intereses le impulsaban a Ud. o la entidad que representaba, a intervenir y/o participar en el proceso de **formulación e implementación** de las primeras las acciones, planes, programas y proyectos?

El único interés de nosotros era, que la familia, que nuestros beneficiarios no fueran una carga directa para la familia. Que ellos al contar con una prestación económica, pudieran solventar sus necesidades de primera. Por ejemplo, la comida, su ropa, el poder moverse, entonces prácticamente eso era la intención, nuestro interés, que aquel que fue combatiente que anduvo conmigo y ahora no podía caminar, tuviera un apoyo financiero de rehabilitación para poder subsistir en un sistema adverso a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado.

8. ¿Cuáles fueron las estrategias y recursos que utilizó Ud. o la entidad que representaba para incidir en la **formulación y en la implementación** de las acciones públicas a favor de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado?

En primer lugar, la iniciativa fue abrir relaciones con un gremio de abogados, en San Salvador. Luego la primera alianza fue con nuestra misma gente, para pagar el abogado. Luego hacer alianzas con el secretario general de la ONU, así los obligamos a que nos apoyaran. Hacer alianzas con los medios de comunicación fue difícil, solo nos daba espacio en Co Latino. Otra estrategia fue buscar financiamiento para las marchas.

Para que siga funcionando la Ley, en el camino hemos ido reformulando la ley. La responsabilidad de trasladar la reforma fue de nosotros. No de COPAZ.

9. ¿Cuál fue la metodología utilizada para asegurar los aportes por Uds. brindados en las acciones, planes, programas y proyectos para la atención a las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado?

En el articulado de la Ley están los derechos, entonces ahí fue donde metimos todo de lo que usted me está preguntando, ahí dice son beneficiarios de la presente ley dice, y luego dice son prestaciones. Ahí en esos literales lo resumimos todo.

10. ¿Se llevó a cabo o se generó un plan de acción para poner en marcha los planes, programas y proyectos a favor de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado?
¿Cuál fue el rol y aporte de los actores en esta puesta en marcha?

11. Desde su punto de vista, ¿Qué actores incidieron en la creación de la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado? y ¿cómo?

En primer lugar, nosotros, en segundo lugar, el secretario general de la ONU, la comunidad económica europea y los diputados de la Asamblea Legislativa que aprobaron la Ley.

12. ¿Qué resultados considera se obtuvieron a partir de la incidencia de los actores en la formulación e implementación de las acciones, programas, proyectos a favor de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado?

En primer lugar, los resultados es la cobertura en la prestación económica, en la prestación en especie, en servicio y la parte clave que el censo se mantiene abierto para aquellos que no han podido venir al país por estar de manera ilegal, son ilegales más que todo en Estados Unidos. El resultado más importante es mantener abierto el censo.

13. ¿En qué medida y cómo participaron o participan los actores en la implementación o puesta en marcha de las acciones?

En 2008 se incorporan dos puntos fundamentales, se incorporan el programa de créditos y yo lo hice, yo escribí ese artículo, nosotros lo hicimos con la directiva de ASALDIG, el otro artículo donde no se baje la pensión a nadie ni se le quite y tres, la base del cálculo de la pensión es el salario mínimo vigente en la ciudad de mayor cuantía. Son tres puntos estratégicos que nosotros logramos tener en la reforma.

14. A su juicio ¿quiénes son los actores que más influencia han tenido en la implementación y cómo?

La unidad de incidencia política se

15. ¿Cuáles considera fueron sus aportes o de la entidad que representaba en la formulación y en la implementación de la ley, acciones, programas y proyectos a favor de las personas con discapacidad a consecuencia del conflicto armado?

16. ¿Cuál considera usted fue el nivel de inclusión de la información suministrada por los principales actores en la formulación y en la implementación de la ley, acciones, programas y proyectos?

17. ¿Han presentado propuestas de Reformas de a la Ley de Beneficio para la Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado? Si su respuesta es sí, ¿Cuáles han sido éstas y en qué año las presentaron?

Fíjese que se presentó vía casa presidencial durante el Gobierno anterior, trabajamos de 8 a 4 pm aquí haciendo una actualización y esa Sánchez Cerén la dejó a un lado, si en 2015 y la archivaron como lleva implicación financiera presupuestaria fuerte porque lleva la salud integral que es un gran dineral. Ahí las han dejado archivadas, luego hemos querido activarla con este Gobierno, pero no hemos tenido por donde entrar. No tenemos ahí el espacio.

Las reformas van encaminadas a mejorar la salud, de los beneficiarios. Por la edad, la gravedad de las lesiones, cada vez nuestra gente se está muriendo de insuficiencia renal, por los medicamentos que beben, la diabetes que los está matando.