

Capítulo V:

Análisis de las estrategias multitemáticas del Movimiento de Mujeres y feministas



funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo



*Morena Soledad Herrera
Blanca Mirna Benavides
Christine Hopkins Damon
Flora Blandón de Grajeda*

San Salvador, 2008

Las mujeres que ahora despiertan a la ciudadanía y la vida adulta no se conformarán con lo que han conseguido, no sólo porque es frágil, sino porque es poco.

Amelia Valcárcel

LA POLITICA DE LAS MUJERES

Introducción

Cada estrategia y cada acción del Movimiento de Mujeres por transformar las relaciones de desigualdad que nos oprimen, supone un campo de conflicto, porque implica desafiar el status quo y la dominación naturalizada. Mirar al conjunto del sistema de opresión, o enfocarnos en uno de los ámbitos en que éste se expresa, no sólo son opciones relacionadas con las alternativas y métodos que hemos venido generando para construir nuestras autonomías personales y colectivas, también han sido fuentes de tensión al interior del propio sujeto político. Se expresan en prioridades, énfasis, agendas, programas y en la orientación de las decisiones que toman las organizaciones, las redes y los espacios de articulación del Movimiento de Mujeres asumen en cada coyuntura.

En los últimos tiempos, el enfoque temático pareció ganarle terreno a la mirada holística que propuso el feminismo en décadas pasadas, estos énfasis han estado ligados a las posibilidades de acceso a los recursos, a las influencias internacionales y a los niveles de profesionalización por los que han transitado las organizaciones. Las intensidades en un determinado campo, también han obedecido a análisis y propuestas que propugnan por la necesidad de conseguir cambios concretos para el mejoramiento de las vidas de las mujeres. No obstante, también han estado presentes otro tipo de estrategias que en su desarrollo, necesariamente vinculan diferentes temas o ámbitos de la realidad, este es el caso de la participación e incidencia política, que en algunos aspectos parecería convertirse en un acento temático específico, pero que por la amplitud de sus contenidos corresponde a una estrategia multitemática.

Hemos tomado el término multitemático para referir aquellas estrategias del movimiento de mujeres que no se relacionan exclusivamente con un solo ámbito de la realidad o como comúnmente se ha dado en llamar, uno de los temas de nuestra agenda.

Como se ha mencionado antes, las realidades de desigualdad de las mujeres no existen de forma separada; se presentan y manifiestan imbricadas y de forma traslapada, así también las organizaciones de mujeres y feministas, con el fin de lograr analizar y comprender en mayor profundidad como operan las desigualdades en un determinado terreno y alcanzar una intervención más efectiva en la consecución de cambios para su superación, han definido lo que llamamos estrategias temáticas que abordaremos en los capítulos sobre ámbitos específicos de las estrategias.

En este apartado, nos referiremos a cuatro ámbitos de intervención íntimamente relacionados entre sí: la incidencia por políticas públicas nacionales, la incidencia por políticas públicas municipales, que corresponden a un solo terreno, pero dividimos para dar cuenta de las dinámicas específicas que en ellas se han producido; la lucha por elevar la participación femenina en los espacios de decisión, especialmente en los cargos públicos de elección popular, y la generación de conocimientos y saberes desde el movimiento de mujeres.

1. La incidencia política ¿qué estamos cambiando: al Estado o a nosotras mismas?

En El Salvador la lucha porque los gobiernos y las instituciones del Estado asuman la responsabilidad de establecer políticas públicas específicas orientadas a mejorar la condición y posición de las mujeres, y a cuestionar las desigualdades de género, es una de las estrategias políticas relativamente recientes en el accionar de las organizaciones que integran el movimiento de mujeres.

Lo anterior no significa que las mujeres no hubieran hecho lucha política en favor de sus derechos en el pasado, como se ha dejado constancia en el apartado de antecedentes del movimiento de mujeres, éstas se han producido en diferentes períodos a lo largo del siglo XX, pero la existencia de una larga dictadura instaurada a partir de 1932, así como 12 años de guerra civil hacían poco viable cualquier tipo de incidencia hacia las instituciones del gobierno central.

A partir de la década de los '90, y especialmente en el marco de la influencia de las Conferencias Internacionales de las Naciones Unidas se implementaron un conjunto de acciones por parte de las organizaciones de mujeres y feministas, que se pueden identificar como estrategias de incidencia política, algunas con mayor acento en

procesos de negociación con instituciones públicas y otras combinando la negociación con acciones de presión social y política. En este marco diversas iniciativas tomaron cuerpo, desde capacitación para el “advocacy feminista”, talleres para conocer como hacer mapas de poder, hasta la conformación de instancias ad-hoc que en el movimiento de mujeres se identificaban como las responsables de llevar a cabo esos procesos.

Desde algunas posiciones del movimiento de mujeres y feminista se considera que la incidencia política es una herramienta para la transformación de las relaciones de poder, asimilando su significado al de acción política feminista y no sólo como un tipo de acción específica. Así, por ejemplo, en un trabajo de diagnóstico de la Concertación Feminista Prudencia Ayala sobre la incidencia política y el movimiento de mujeres se define “el concepto del proceso de incidencia como una acción que se desarrolla en el campo eminentemente político, de toma de decisiones. Pero a su vez desde la perspectiva de los Estudios de Género, involucra las relaciones de poder que se establecen tanto en la dimensión del espacio público como en la dimensión del espacio privado, y toma en cuenta tanto las condiciones denominadas objetivas como la subjetivas emanadas de la construcción social de las identidades de los sujetos sociales” (CFPA, 2006:1).

El impulso de las estrategias de incidencia política ha estado relacionado por lo menos con tres factores:

- Los análisis, valoraciones y lecturas acerca del papel que se le reconozca o no al Estado y más en concreto a los gobiernos (central y municipal) en la implementación de estas políticas. Esto está relacionado con las estimaciones de las posibilidades que se identifiquen (los procesos de apertura y crisis política suelen ser ubicados como contextos en los cuales es posible incidir en los aparatos Estatales).
- Las valoraciones y reflexiones acerca del propio movimiento de mujeres, que en tanto sujeto político, se reconoce asimismo en capacidad de identificar necesidades, priorizar y visualizar demandas, formular propuestas, desarrollar su influencia y la ampliación de públicos. Si se reconoce o no con capacidad de movilización, negociación y de ejercer presión social para impulsar sus demandas.
- Las posibilidades que se identifican en las relaciones entre las organizaciones como actoras sociales y las instituciones del Estado, ya sean éstas instancias del gobierno central o de los gobiernos municipales.

Estos tres factores se combinan con diferentes énfasis, con encuentros y desencuentros, aprendizajes por parte de las organizaciones de mujeres y feministas y también por parte de las propias instituciones. Pero ha sido la creciente incorporación de las mujeres a la esfera laboral, el mayor acceso a los procesos educativos, y los procesos de toma de consciencia acerca de las situaciones de discriminación femenina por parte de las mujeres, lo que más han influido en ampliar los sentidos básicos de ciudadanía de las mujeres, en percibirse con derecho a tener derechos.

No obstante, es importante acotar que estos avances en la conciencia ciudadana de las mujeres no significa que hayan disminuido sensiblemente las brechas de desigualdad con los hombres, ya que las mujeres siguen siendo las principales responsables del trabajo doméstico y cuidado de las familias, continúan percibiendo menos ingresos que los hombres, realizando el mismo tipo y cantidad de trabajo, las opciones laborales y profesionales para las mujeres siguen siendo restringidas a concepciones tradicionales; la sexualidad femenina sigue concibiéndose en función y con fines únicamente reproductivos y persisten fuertes resistencias a la incorporación plena de las mujeres en las instancias de toma de decisiones y a los espacios de representación política y social.

Sin duda, concebir que las instituciones del Estado tienen responsabilidad en la generación de cambios en las representaciones sociales de mujeres y hombres y en el establecimiento de bases para formas de relaciones orientadas hacia la equidad y la igualdad entre mujeres y hombres, ha sido un avance en el movimiento de mujeres. Pero este paso no es fácil y unívoco, pues con frecuencia volvemos a ser tratadas en los discursos oficiales como personas vulnerables, necesitadas y fundamentalmente somos vistas como madres, esposas o "mujeres solas" como el discurso con que el actual Presidente de la República⁵⁰ se dirigió a las mujeres salvadoreñas.

Adicionalmente, surgen inquietudes y desconfianzas por parte de las mujeres, basadas en el papel autoritario y represivo que históricamente ha jugado el aparato de Estado en el país. No hay que olvidar además que "La memoria muestra que nuestros Estados, en el conjunto de sus poderes, han sido uno de los principales instrumentos de desigualdad, subordinación y exclusión de las mujeres, tanto en lo que se refiere a su participación en las decisiones, como a la representación del género en las políticas públicas y a la construcción de su ciudadanía. ¿Es posible formular políticas de cambio desde estructuras cuya finalidad está marcada por estas características?" (Molina, 1997:29)

⁵⁰ El Presidente Elías Antonio Saca (2004 – 2009) en su campaña electoral y en numerosas publicaciones oficiales se dirigió a las mujeres salvadoreñas ofreciendo que con su apoyo ya no estarían solas.

No obstante en esta relación entre actoras sociales e instancias a influir, las mayores desconfianzas parecen inclinarse sobre las propias mujeres, las que actúan en estas labores de incidencia política, pues generalmente no tienen acceso a las redes informales de poder y tampoco a los poderes públicos formalmente establecidos, lo cual dificulta su labor de representación de intereses de las mujeres. Para comprender estas dinámicas es preciso tener en cuenta lo que Amelia Valcárcel nos señala a propósito de “las dificultades de los lobbies de mujeres”, “La acción política es un sistema de confianza, es un enorme y complejo trenzado de nudos de confianza. Es ese sistema generar desconfianza es empezar a generar entropía, es decir, puntos disolutivos dentro de la propia retícula del sistema” (2004:128).

Impulsar y protagonizar procesos de incidencia política ha significado para muchas mujeres, rebelarse ante la designación de seres vulnerables, reconocer las propias potencialidades para afirmarse en la condición de ciudadanas, como personas portadoras de derechos y principalmente del derecho a exigir su respeto y cumplimiento. Este nuevo lugar que las mujeres ocupan en la sociedad no suele merecer la confianza de quienes prefieren seguir considerándoles únicamente como madres y esposas, como seres sumisos. En este marco, a la incapacidad de respuesta a las demandas por parte de las instituciones del Estado, se suman las desconfianzas que generan las mujeres que exigen el respeto y cumplimiento de sus derechos, lo que dificulta los encuentros entre quienes gobiernan y quienes demandan. No obstante, en este intercambio, posiblemente más que cambiar a las instituciones, lo que se esté logrando cambiar es la autopercepción de quienes emprenden pasos para hacer ejercicios, amplios o limitados de su ciudadanía.

Cuando las mujeres incursionan en el ámbito de la política desde su condición de género, con sus diversos intereses, necesidades y propuestas derivadas de esa condición, se afirman como sujetos políticos, y al hacerlo también contribuyen al “cuestionamiento a las formas de concebir la política, las transformaciones en el imaginario colectivo sobre el poder político y las maneras que toma su ejercicio, son por tanto rasgos de esta dimensión de la transición, lo que coincide con algunas de las demandas que desde posiciones feministas en el movimiento de mujeres se han planteado en los últimos años en el país” (Herrera, 1997:4). En este marco, las propuestas del Movimiento de Mujeres, exigiendo mecanismos para la incorporación plena de las mujeres en la toma de decisiones, ampliando los contenidos de la política y reconceptualizando el sentido de todo aquello a considerar en este ámbito, han sido consideradas también como una contribución a las orientaciones democratizadoras que aparecieron en el escenario de la transición en El Salvador.

En este sentido, es posible apuntar, que con los procesos de incidencia y acción política impulsados por el Movimiento de Mujeres, aún con pocos resultados concretos

en términos de respuesta institucional como podremos advertir más adelante, en alguna medida cambian las mujeres, cambia el Estado, y también cambia la política.

Algunas miradas al papel del Estado en la generación de políticas públicas para la equidad de género

Para debatir sobre políticas públicas es necesario aproximarnos a las definiciones acerca del Estado, sus responsabilidades y posibilidades en función de la creación y ejecución de dichas políticas, especialmente, cuando se trata de políticas para la equidad de género que tengan como objetivo reducir las brechas de desigualdades entre mujeres y hombres por razones de género.

Políticas de Estado o Políticas de Gobierno: Uno de los aspectos que se pone en el centro de la discusión es el planteamiento de la necesidad de institucionalizar políticas públicas de Estado y no de gobierno. Ya que se supone que las primeras, implican una trascendencia al período de un gobierno concreto. La segunda se crea y se termina en una gestión de gobierno.

En este sentido, es obvio que en El Salvador debido a la fragilidad institucional y a la poca voluntad política para establecer medidas de mayor alcance, salvo escasas excepciones⁵¹, la mayoría de avances alcanzados en lo que a políticas públicas a favor de la equidad de género se refiere, afectan sobre todo a las políticas de gobierno, con lo cual los cambios, producto de los resultados electorales, suponen por lo general, una vuelta a empezar, para convencer a las nuevas autoridades electas que deben continuar con las políticas definidas con anterioridad a su mandato.

A pesar de que la alternancia de los partidos políticos sólo se ha producido en el nivel municipal, mientras que en el gobierno central aún es aspecto pendiente, los altos niveles de clientelismo marcan las prácticas políticas de gobiernos aún del mismo signo partidario. Esto conlleva a periódicos cambios en el personal de las instituciones; más allá de los pequeños círculos de confianza, cada nuevo funcionario/a lleva a su "gente", con lo cual, el entrenamiento y las habilidades adquiridas por parte de los agentes aplicadores de las políticas se pierde con más facilidad y frecuencia que lo que costó formarles e informarles.

Contenidos y enfoques de las políticas: Otro punto de reflexión es el contenido y enfoque de las políticas públicas y para qué tipo de Estado son diseñadas. En el caso de El Salvador, generalmente han sido políticas de gobierno que responden a un

⁵¹ Algunas reformas legislativas y procedimientos institucionales sobre aspectos como las cuotas alimenticias y otros ámbitos han logrado aplicación en más de un período de gobierno.

enfoque político-ideológico neoliberal, es decir son políticas cuyo principio fundamental es respetar y promover la libertad del mercado, el individualismo y no para resolver problemáticas que afecten a la ciudadanía; las libertades y derechos de las mujeres están fuera de cualquier noción en este tipo de Estado.

La conformación del Estado salvadoreño más allá de sus recientes signos, ha tenido a la base una concepción sexista y patriarcal, asegurando el predominio masculino en las distintas esferas de la sociedad, al mismo tiempo que ha reafirmado la subordinación femenina. Se trata de un Estado autoritario y poco democrático que promueve y profundiza la división entre el mundo público y el mundo privado, lugar este último asignado para las mujeres. El Estado salvadoreño desde sus concepciones, políticas, instituciones e instrumentos ha garantizado la ubicación de las mujeres en tanto género, en una posición subordinada en el conjunto de relaciones sociales.

Marcela Lagarde resume que “El sexismo es el conjunto de valores legitimadores de la superioridad sexual y, desde luego, de la inferioridad sexual, o sea, de la sexometría como medida valorativa a partir del sexo de las personas. Sexismo no son sólo valores sino interpretaciones de lo que pasa en el mundo. Son también formas de comportamiento, acciones concretas, actitudes, afectos y afectividad... El sexismo además es parte hegemónica de y estructuradora de la sociedad dominante...” (2005:136). El sistema patriarcal para cumplir con su función se auxilia del tejido institucional y social existente. Uno de ellos, es el Estado, que para su funcionamiento crea instituciones, leyes y políticas que le permiten cumplir su cometido.

Las relaciones de poder de dominación de los hombres sobre las mujeres se institucionalizan y legitiman mediante múltiples mecanismos, la naturalización es uno de ellos, otro mecanismo es a través del Estado. Su funcionamiento se concretiza a través de la separación de poderes, pero las políticas públicas son fundamentalmente competencia del ejecutivo, es decir del gobierno, tanto nacional como municipal.

En el sistema político salvadoreño, la única forma para acceder al gobierno y por tanto a administrar las instancias del Estado es a través de los partidos políticos, que siguen siendo instituciones que reproducen los valores patriarcales.

Dado que el Estado es producto de la sociedad, las mujeres como parte de la sociedad, aunque de manera subordinada y oprimida, forman parte de éste. Marcela Lagarde afirma que “Las mujeres están en el Estado opresivamente: en una situación de subordinación, de dependencia, de discriminación; están en el Estado en la desigualdad objetiva frente a una supuesta igualdad jurídica, están como minoría política, a pesar de su mayoría social” (2003:98)

En El Salvador, el Estado se caracteriza por ser centralizado y es utilizado con fines patrimonialistas por parte de los grupos de poder que tienen acceso a él; es excluyente en tanto que predominan las posiciones de los grupos dominantes económica y políticamente. Su rol principal es el de normar las relaciones en la sociedad, de manera que parezcan neutras, es decir sin considerar las desigualdades de género ni otro tipo de desigualdades sociales. El actual enfoque neoliberal del Estado, tiene como una de sus consecuencias la erosión de responsabilidades del aparato público, transfiriendo la función redistributiva al mercado.

Las funciones de las políticas públicas: Existen distintas corrientes que enfocan y clasifican el funcionamiento de las políticas públicas de acuerdo a sus funciones, algunas de éstas son explícitas y formales, mientras que otras son implícitas y constitutivas del enfoque y orientaciones fundamentales.

Según Aguilar Villanueva la política tiene cuatro componentes:

- a) "Institucional, la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante" (2000:23). Desde este punto de vista los elementos claves para considerar en un proceso de incidencia son la autoridad, la legalidad y legitimidad de esa autoridad, las competencias definidas en base a Ley, y el carácter vinculante que significa obligado cumplimiento para todo el conjunto de la población.
- b) "Decisorio, la política es un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades" (Idem.). En este caso, la ubicación de problemas y necesidades de las mujeres y especialmente los problemas derivados de las situaciones de desigualdad, colocados en el proceso de secuencias de decisiones, puede resultar útil para un proceso de incidencia política.
- c) "Conductual, implica la acción o la inacción, hacer o no hacer nada; pero una política, es sobre todo, un curso de acción y no sólo una decisión singular" (Idem.). Esta función resulta de vital importancia para identificar aspectos en los cuales se pretenda modificar conductas discriminatorias hacia las mujeres, desde un papel promotor o inhibidor por parte de las instituciones públicas. Este ejercicio requiere el uso de la autoridad y obviamente de la voluntad de quienes toman las decisiones, para mantener un curso de acción en el tiempo, a fin de que la modificación de conductas sea efectiva.
- d) "Causal, son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social" (Idem.). Esta función, en caso de ser utilizada en función de disminuir

las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, podría resultar de vital importancia, especialmente en lo que a la participación social y política se refiere.

Eso significa que las políticas públicas son instrumentos institucionales, que sirven para tomar decisiones y expresan una conducta determinada en relación a un problema o situación a resolver, que generan un impacto ya sea positivo o negativo. Por ejemplo, una acción positiva hacia las mujeres para reducir una desigualdad en el acceso a empleos de calidad, tendría implicaciones en el tipo de formación vocacional requerido y en la regulación de las empresas.

Desde perspectivas más tradicionales, se plantea la existencia de tres tipos de políticas públicas, las que a su vez también se identifican como funciones del Estado:

- a) Regulatorias, son aquellas que son creadas para normar el funcionamiento de la sociedad, una "decisión regulatoria involucra una elección directa sobre quién se verá afectado (o afectada) y quién beneficiado (o beneficiada) en el corto plazo" (Lowi, 2000:102). Las acciones positivas a favor de las mujeres en diferentes terrenos pueden tener espacio en este campo, siempre y cuando no se planteen como medidas de discriminación positiva, sino como exigencias de imparcialidad en una realidad desigual.
- b) Distributivas, se supone que no generan conflictos porque son acuerdos entre demandas que no tienen un carácter antagónico. Están relacionadas fundamentalmente con acciones sectoriales. "Se caracterizan por la facilidad con que pueden desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes las unas de las otras y libres de toda regla general" (Idem.)
- c) Redistributivas, son las más audaces y radicales porque abordan cuestiones sensibles relacionadas con la propiedad, con el poder y el prestigio social establecido. Generan tensiones y conflictos permanentes porque están relacionadas con los "propietarios y los desposeídos, los que tienen y los que no tienen, la burguesía y el proletariado" (Lowi, 2000:103). Este es el campo privilegiado de las políticas fiscales, donde tanto desde el punto de vista impositivo como en la estructuración del gasto público, es posible establecer medidas tendientes a disminuir las brechas de desigualdad. Lamentablemente este es un terreno de grandes resistencias por parte de los grupos económicamente poderosos, donde sus liderazgos son permanentes y cuentan con asociaciones civiles y políticas poderosas para la defensa de sus intereses.

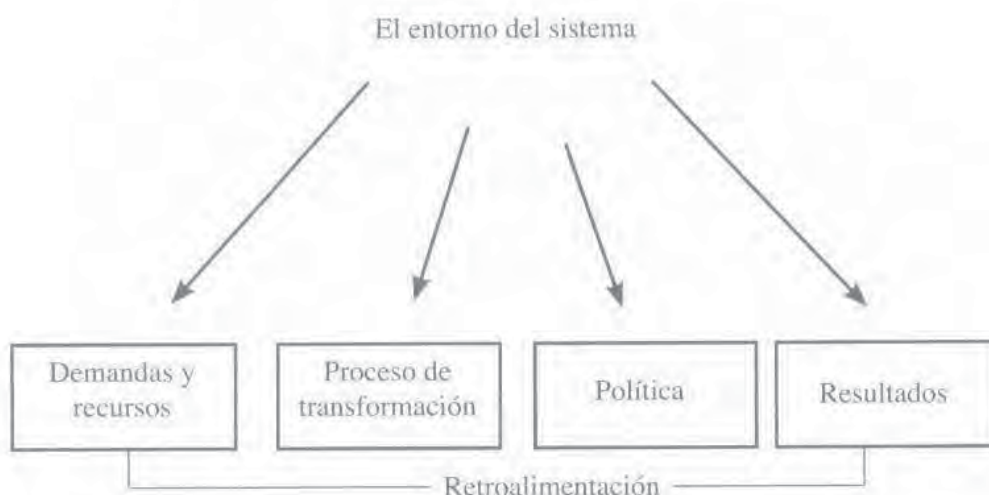
Desde este punto de vista, las políticas públicas deberían responder a las demandas planteadas por la ciudadanía, en tanto acciones colectivas, que son recibidas por las y

los tomadores de decisiones, quienes las transforman en medidas, ya sea articuladas o específicas, lo que les facilita la asignación de recursos, la prestación de servicios o la ejecución de programas, que dejen como resultado la satisfacción de necesidades o la resolución de problemas que limitan el desarrollo.

Diversos enfoques coinciden en que un elemento trascendental en la formulación y ejecución de políticas públicas es la evaluación de sus resultados, que son finalmente la forma como las y los tomadores de decisiones estructuraron desde su perspectiva las respuestas a las demandas. En este terreno la relación entre los procesos de rendición de cuentas y los ejercicios de contraloría ciudadana de las mujeres son fundamentales para que la evaluación exprese realmente la opinión y valoración de quienes han presentado las demandas.

Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn presentan el siguiente proceso que sigue la formulación y ejecución de políticas públicas.

Figura No. 5.1. Proceso formulación y ejecución de políticas públicas.



Fuente: Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn: El proceso de implementación de las Políticas. Un marco conceptual, en Luis F. Aguilar Villanueva. Pág. 98.

Este modelo representa el proceso político y técnico que concluye con una acción gubernamental o estatal, en el cual se refleja la voluntad política de las autoridades para responder a las demandas planteadas por la ciudadanía. En algunos casos, es una lectura realizada por las y los políticos y en otras se debe a la acción colectiva de aquellos grupos poblacionales que han logrado de alguna manera influir o incidir en dichas decisiones.

Si seguimos el modelo planteado por Van Meter y Van Horn, al momento que el sistema político recibe las demandas impulsadas por las mujeres o insumos al sistema político, en el proceso de transformación de éstas en políticas y medidas de carácter público, generalmente no se toman en cuenta la condición y posición de las mujeres como punto de partida y en menos ocasiones se recuperan en el análisis las relaciones de poder inequitativas entre hombres y mujeres. Como resultado, al no considerar las desigualdades de género, las medidas y políticas públicas pretenden ser neutras; en la práctica las desigualdades se profundizan, o en el mejor de los casos se mantienen inalterables.

Tradicionalmente, la lectura de las demandas por quienes toman las decisiones suele ser homogénea, es decir que no considera las características, necesidades e intereses específicos de los grupos poblacionales a los que dirigirán una política. De esta forma, los intereses específicos de las mujeres tienden a subsumirse en las necesidades generales del sector social al cual pertenecen o en el que se ubican, de allí que las respuestas institucionales, aún en los casos que pretendieran responder a las demandas de las mujeres, resultan poco eficaces.

El debate sobre si las feministas deben o no acercarse al Estado, involucrarse con y en el Estado sigue vigente y sin embargo tiende a resolverse más en la práctica, ya que “cada vez más feministas... miran hacia el Estado como (un espacio) donde se podrían promover cambios en las relaciones desiguales de género” (Álvarez, 1998:1). Sin embargo, no se debe perder de vista que en el Estado se dan luchas de intereses de grupos con diferentes tipos de poder y que generalmente predominan aquellas concepciones de los grupos dominantes conservadores, que se contraponen a los planteamientos de empoderamiento planteados por el movimiento feminista y de mujeres.

La incursión de los movimientos feministas y de mujeres en este ámbito de la incidencia política, cuestionando el Estado y proponiendo una mirada distinta sobre su quehacer, supuso por una parte “reconceptualizar el territorio que abarca la política para que en él tengan cabida las relaciones de poder entre los géneros, y para que sea reconocido el carácter político de las acciones que emprenden las mujeres para cambiar las relaciones de opresión” (Montenegro, 1996:32). Por otra, “feminizar los espacios políticos logrando una mayor presencia de mujeres en los espacios de gestión institucional e incorporar las necesidades y las propuestas de las mujeres en tales espacios” (Idem).

El protagonismo de las organizaciones de mujeres a partir de la década de los '90 ha recorrido un itinerario de alzas y bajas en los procesos de incidencia hacia el Estado, partió desde la finalización de la guerra, la lectura de los Acuerdos de Paz y la convicción de que sólo desde el Movimiento de Mujeres como sujeto político se

podrían conseguir respuestas a las demandas de las mujeres, pasó por momentos de gran expectativa por las posibilidades que ofrecía la transición política en el país y las Conferencias Internacionales de las Naciones Unidas, se combinaron esfuerzos por Plataformas Nacionales con procesos de incidencia en ámbitos específicos, hasta la actual realidad de negociaciones concretas por aspectos específicos de políticas públicas con el gobierno central y con gobiernos municipales, así como la lucha por espacios de poder en los procesos electorales.

- **Iniciando la mirada hacia el Estado: Plataforma Mujeres '94**

Como se ha mencionado en diversos análisis sobre el Movimiento de Mujeres salvadoreñas, un momento de vital importancia fue la elaboración de la PLATAFORMA NACIONAL DE LAS MUJERES SALVADOREÑAS conocida como "Mujeres '94, en el marco de las llamadas *Elecciones del Siglo*. Su trascendencia entre otras cosas, se puede resumir en que fue un planteamiento político elaborado desde la autonomía del Movimiento de Mujeres y prioritariamente de cara al Estado; en este sentido permitió construir una propuesta programática de mediano y largo plazo para la incidencia en políticas públicas. En sus 77 demandas, contiene las principales reivindicaciones que las mujeres salvadoreñas visualizaban en el contexto de post guerra y logró ser una propuesta de consenso de las expresiones organizativas de las mujeres que en ese momento se consideraban parte del Movimiento.

Como referente de la historia de lucha de las mujeres salvadoreñas, "Mujeres '94" sigue colocada como una de las experiencias más importantes en el proceso de transición política. No obstante también es necesario apuntar sobre las debilidades principales que con la distancia e incluso en su momento se advirtieron: las demandas no estuvieron priorizadas, se enfocaron sobre todo hacia escenarios nacionales y ante instancias del Estado a las que las organizaciones de mujeres de manera particular o conjuntamente tenían poco o nulo acceso, y sobre todo la principal dificultad fue el seguimiento como instrumento de incidencia.

En los años posteriores, e incluso simultáneamente al proceso de elaboración de Mujeres '94, la experiencia fue replicada en el ámbito local, Las Dignas y posteriormente otras organizaciones realizaron procesos similares. En varios municipios los grupos y organizaciones de mujeres elaboraron y presentaron sus plataformas a candidatos de distintos partidos políticos y a las autoridades municipales electas.

Tres años después, para las elecciones al Parlamento y Gobiernos Municipales, "se conformó un espacio de coordinación llamado **Iniciativa de Mujeres por la Igualdad en la Participación Política**, que surgió en el seno de la Escuela de Debate Feminista de Las Dignas, en donde las mujeres participaban en calidad independiente o institucional.

La iniciativa convocó al movimiento de mujeres interesado en la coyuntura electoral, a hacer una revisión y actualización de las demandas de la Plataforma del 94" (Cansino, 2001:29). Como esta misma autora reconoce, en esta ocasión, las posibilidades de establecer diálogos y negociaciones con las instancias de decisión política a partir de este instrumento encontraron mayores dificultades, debido entre otras cosas el conservadurismo del liderazgo político "Esto impidió que, a diferencia del 94, la clase política adquiriera compromisos más formales" (Idem:30).

De las diversas experiencias de elaboración, presentación de plataformas, y de su negociación en los pocos casos en que se pudo lograr, se obtuvo el aprendizaje de que no bastaba tener claras las demandas y haber ampliado los públicos que conocían las necesidades y propuestas de las mujeres; para pasar a la interlocución era necesario construir puentes con las autoridades públicas en el ámbito local y nacional, tener fuerza y capacidad de negociación concreta y simultáneamente fortalecer la presencia de mujeres en estructuras de poder que estuvieran más sensibilizadas y susceptibles de establecer esta interrelación con las organizaciones de mujeres.

- **Participación en la IV Conferencia Mundial de la Mujer (ONU)**

Los debates previos y posteriores a la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing 95), en los cuales primero con mucha más cautela y recelos al tratarse de un gobierno de derecha comprometido con un programa de corte neoliberal, más tarde con un poco más de audacia, las organizaciones de mujeres se plantearon la necesidad de buscar y encontrar caminos para incidir en el proceso de cumplimiento de los compromisos que el gobierno asumiera en dicha conferencia.

En el nuevo escenario, convivieron dos espacios del Movimiento de Mujeres que reflejaban diferentes orientaciones. Un grupo de organizaciones de mujeres se propuso una participación activa en las mesas para realizar la evaluación de las Estrategias de Nairobi⁵² convocadas por el gobierno, el otro espacio, autonominado "Más allá de Beijing" que sostenía entre otras cosas que los términos de participación en los espacios "oficiales" no permitían abordar todas las propuestas y demandas de las mujeres, y que era preciso mantener espacios que hicieran evaluaciones desde la autonomía.

Esta coyuntura, que ofrecía nuevas oportunidades y nuevos riesgos, implicó para el Movimiento de Mujeres el impulso de estrategias paralelas, no siempre coordinadas

⁵² El informe de cada país a presentar en la IV Conferencia Mundial de la Mujer de las Naciones Unidas se basó principalmente en las evaluaciones que los gobiernos e instancias sociales realizaron sobre las Estrategias para el Adelanto de la Mujer, establecidas en la Conferencia de Nairobi en 1985.

entre sí, e incluso en algunos casos se presentaron como escenarios de conflicto. Entre las líneas más importantes destacan:

- Desarrollar procesos de incidencia en la ley de creación del Instituto de la Mujer del gobierno y en la formulación de su Política Nacional de la Mujer.
- Construcción de una estrategia de participación electoral orientada a disminuir el abstencionismo femenino y a generar apoyo para las candidaturas femeninas municipales y legislativas.
- Formulación de propuestas legales para elevar la presencia de mujeres en las distintas instancias políticas.
- Abrir el debate en torno a las cuotas de participación en los partidos políticos y en todo el sistema electoral.
- Incidir en el establecimiento de mecanismos que nos aseguraran el avance en la presencia femenina y en términos del cumplimiento de los compromisos y promesas hechas por el Gobierno Central y otras instituciones del Estado.

Se percibían nuevos desafíos para el Movimiento de Mujeres, la interlocución directa tenía una puerta abierta que suponía combinar la actitud reivindicativa con desarrollar la capacidad de traducir las demandas de las mujeres en propuestas de medidas gubernamentales, ya fueran éstas nacionales o municipales. Todo ello con un considerable déficit en el conocimiento de las formas de funcionamiento administrativo del Estado por parte de las activistas del movimiento.

El desafío para algunas de las activistas estaba en colocar la experiencia de las organizaciones como una contribución a la formulación de medidas que mejorarán sustancialmente la situación de las mujeres, poniendo atención en que no todas las necesidades de las mujeres son iguales, y al mismo tiempo desarrollando mayor capacidad de presión, negociación y de vigilancia ciudadana sobre las acciones y compromisos gubernamentales y del Estado. Para quienes estaban en las instituciones un reto era aprender a reconocer esa experiencia y hacer una escucha y receptividad activa.

• **Incidencia en el surgimiento del ISDEMU y proceso de elaboración de la Política Nacional de la Mujer ó actualizar la Plataforma.**

Al regreso de Beijing, algunas organizaciones de mujeres se plantearon la necesidad de identificar caminos para incidir en el proceso de cumplimiento de los compromisos que el gobierno asumiera en dicha conferencia. De nuevo aparecieron dos líneas paralelas que en esta ocasión expresaban más énfasis que acciones separadas, ya que en algunos momentos ambas líneas coincidían: por un lado estuvieron quienes se propusieron dar prioridad al desarrollo de procesos de incidencia en la ley de creación

del Instituto de la Mujer del gobierno y en la formulación de su Política Nacional de la Mujer, mientras otras decidieron que era prioritario actualizar la Plataforma de Mujeres '94, proceso mencionado anteriormente.

Quienes apostaron de forma prioritaria en incidir en los compromisos gubernamentales derivados de la Conferencia, valoraban que “el gobierno salvadoreño fue de los primeros en hacer eco de las demandas mundiales femeninas de crear mecanismos estatales que, al reconocer el problema de la discriminación y subordinación de las mujeres, se ocuparan de la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas específicas que generaran condiciones favorables al desarrollo de las mujeres y su empoderamiento y, de esa manera, avanzar en la equidad de género”(Cheyne:2006)⁵³.

Mediante este proceso, parecía que los derechos sociales y políticos de las mujeres tenían posibilidades de adquirir un nuevo estatus en la administración pública, y lograr nuevas connotaciones de la ciudadanía femenina, con ello modificar de alguna manera el concepto mismo de ciudadanía. Esto obviamente obligaba a establecer un nuevo tipo de relaciones desde las organizaciones de mujeres con el Estado y establecer nuevos pactos sociales y políticos.

El panorama se valoraba con mucho interés por parte de algunas organizaciones, ya que si muchas de las demandas de las mujeres están relacionadas con sus responsabilidades reproductivas, esta nueva relación implicaría necesariamente la incursión en el mundo público de aspectos que hasta ese momento habían sido de competencia doméstica y familiar, teniendo al mismo tiempo que ser revalorizados.

La intervención de las organizaciones de mujeres en la elaboración de la Ley de creación del ISDEMU obtuvo resultados concretos en cuatro aspectos centrales:

- Explicitar que esta entidad tenía como misión principal ser el ente rector de políticas públicas (de todo el Estado) dirigidas para las mujeres.
- Delimitar que la representación de las instituciones del Estado en la Junta Directiva debería ser asumida por las personas que asumieran la titularidad de cada institución, responsabilidad que sólo sería delegable en la segunda titularidad.
- Asegurar que dos organizaciones especializadas y dedicadas a la promoción de los derechos de las mujeres, integrarían en calidad de representación del conjunto del Movimiento de Mujeres en la Junta Directiva.
- Complementar la especificación del carácter de la Presidencia de la Junta Directiva, agregando que ésta podría ser asumida tanto por quien presidiera la

⁵³ Ponencia presentada en Foro “Construyendo ciudadanía desde las mujeres” convocado por la FUNDE en septiembre de 2006.

Secretaría Nacional de la Familia⁵⁴, o por la persona que la Presidencia de la República decidiera.

El énfasis estuvo colocado en asegurar la calidad de la interlocución, tanto en lo que al propio carácter del ISDEMU se refiere como a las posibilidades de dialogo que se podrían generar en el proceso de participación en la Junta Directiva. Se valoraba que otros aspectos dependerían de la fuerza con que se impulsarán las propuestas del movimiento, sin subsumir los intereses de las mujeres, para que pudiera convertirse en uno de los sujetos activos y decisivos en el nuevo momento por el que transcurría la sociedad salvadoreña.

Siendo un sujeto subalterno que propugna por la ampliación y universalizaron de la ciudadanía, que incluya a quienes por su condición femenina han estado excluidas, la presencia del Movimiento de Mujeres y su actuación política se planteaba como un acto de trascendencia ante el autoritarismo que hasta ese momento había prevalecido en el proceso de definir las medidas y políticas públicas.

Deysi Cheyne también recuerda que "En una iniciativa sin precedentes, el ISDEMU, creado como ente rector de las políticas para las mujeres, convocó a las numerosas organizaciones de mujeres a participar en la definición de la primera Política Nacional de la Mujer, reconociendo con ello las capacidades técnicas y políticas del movimiento de mujeres en aquel momento" (Idem)

Para un movimiento de mujeres con las características del salvadoreño, este proceso de participación en la concreción de las medidas gubernamentales también requirió hacerse de dosis de racionalidad en el planteamiento de sus demandas, es decir, sin abandonar la justeza de sus agendas máximas, tuvo que traducir sólo una parte de éstas al nivel de lo posible de realizar en un periodo determinado. Al mismo tiempo significó aprender a evaluar las acciones gubernamentales, conocer cómo se definían y valoraban sus indicadores, construir nuevos discursos y buscar la forma de legitimarlos.

En ese sentido las intervenciones de las organizaciones de mujeres tuvieron como una de sus brújulas la plataforma de Mujeres '94, mientras tenían que tomar en cuenta los datos de factibilidad de quienes representan a las instituciones gubernamentales, teniendo que superar en la práctica formas contestatarias de relación que hasta ese momento habían prevalecido.

⁵⁴ Cargo que desde que fue creada la Secretaría Nacional de la Familia ha sido ocupado por la esposa del Presidente de la República en calidad de Primera Dama.

Para las organizaciones de mujeres, este proceso significó dar pasos concretos para superar el miedo a la cooptación, lo que estuvo vinculado a romper en algunos casos con lógicas feudales y formas asistenciales de actuación por parte de las propias organizaciones de mujeres, ya que se valoraba que para poder convertirse en actoras que contribuyen con su experiencia y actitud vigilante al cumplimiento de las responsabilidades gubernamentales, necesitaban también transformarse a sí mismas.

Uno de los riesgos que ya se advertía, era que las llamadas políticas públicas para las mujeres terminaran siendo sólo medidas de compensación de los gobiernos neoliberales, de allí que un desafío en el que se propusieron incidir fue la disminución de la brecha entre los avances en materia legal formal y de formulación de políticas, con los cambios sustantivos y concretos, que aunque pequeños, mejoraran realmente la capacidad de las mujeres de transformar su propia realidad.

Cuatro períodos de representación de las organizaciones de mujeres en la Junta Directiva han transcurrido desde 1996, proceso que si bien partió del consenso y la negociación entre las actoras, ha presentado en los últimos años, una decreciente tendencia de legitimación e interés en el ejercicio.

A esta pérdida de interés en la representación en el ISDEMU y en las posibilidades de su gestión, han contribuido la falta de apertura de las autoridades y el personal de esta entidad para considerar los resultados de las evaluaciones que las organizaciones de mujeres han realizado a la Política Nacional de la Mujer. Coordinadas por el IMU, las organizaciones han dedicado tiempo y esfuerzo en dos procesos de investigación y análisis.

- La Evaluación de la Política Nacional de la Mujer (1997-1999), avalada por 17 organizaciones, centró su análisis y propuestas en el “establecimiento de un mecanismo de verificación desde las organizaciones de mujeres del cumplimiento de la PNM” (García Corral y Quintana, 2000: 19). Todo ello en función de lograr “la participación activa y propositiva de las organizaciones de mujeres en los procesos de interlocución y seguimiento para la formulación de las políticas públicas dirigidas a las mujeres salvadoreñas” (Idem)
- La Evaluación de las Políticas Públicas para las Mujeres, 1999 – 2004, en la que se abordaron “tres aspectos fundamentales: 1) La identificación de avances, retrocesos y puntos pendientes que, desde la perspectiva reivindicativa del movimiento nacional de mujeres, es posible relacionar con el desempeño del aparato gubernamental en el marco de la creación del ISDEMU y de la implementación de la PNM; 2) La presentación de un panorama sobre las condiciones actuales (institucionales y políticas) que afectan el cumplimiento

de los compromisos del Estado salvadoreño y, particularmente del Gobierno de la República en relación a la situación de las mujeres; 3) Posibles líneas estratégicas para la incidencia en la aplicación de la PNM actual y en el diseño e implementación de la que corresponderá a una nueva gestión gubernamental a partir de junio de 2004, desde la noción de una acción política amplia del movimiento de mujeres” (Orellana, 2004, 1).

A pesar de que estas evaluaciones analizan cuantitativa y cualitativamente, tanto la propia formulación como la aplicación de las acciones en cada una de las áreas de la PNM, lo que ha permitido contar con herramientas de análisis y valoraciones sustentadas, la interlocución entre las organizaciones de mujeres y el ISDEMU ha disminuido a niveles casi inexistentes: a grado tal que en las últimas elaboraciones de la PNM las organizaciones no fueron consultadas, ni en calidad de técnicas especializadas en aspectos de género, ni en calidad de ciudadanas que defienden y representan sus derechos.

En el mismo terreno de las evaluaciones de políticas públicas, también se llevó a cabo en el año 2000, un proceso promovido por la Iniciativa Centroamericana para el seguimiento a Beijing y coordinado en El Salvador por Las Dignas, mediante el cual fueron evaluados los avances en las “áreas de: a) La mujer y la pobreza; b) Educación y capacitación de la mujer. c) La violencia contra la mujer. d) La mujer y la economía. e) La mujer y el ejercicio del poder. f) Mecanismos Institucionales para el adelanto de la Mujer. g) La mujer y los medios de difusión.” (Murcia, 2000). Las conclusiones de este análisis dan cuenta de cierta apertura de las instituciones para aportar información, así como del dinamismo de las organizaciones para documentar y “colocar distintos temas en la agenda pública” (Idem.), sin embargo se constata que persiste la discriminación de las mujeres, con mayor énfasis en el área económica y principalmente entre las mujeres que viven en situación de pobreza en las zonas rurales.

Para el año 2005 en el contexto de la evaluación de 10 años de la Conferencia de Beijing, la Concertación Feminista “Prudencia Ayala” convocó a una semana de activismo por los derechos de las mujeres durante la primera semana del mes de marzo, en el marco de la demanda de “acciones concretas con respecto a los compromisos referentes a los derechos de la mujer y a la igualdad de género, y para celebrar los triunfos conseguidos en las décadas recientes” simultáneas a la “Revisión de la Plataforma de Beijing a cargo de la Comisión de la Condición jurídica y Social de la mujer, con el fin de integrar redes con las acciones locales al proceso global.” (CFPA, 2005), pero no se conoce de ningún esfuerzo particular o conjunto de las organizaciones de mujeres en términos de evaluación del proceso de cumplimiento como los anteriores.

Visto de conjunto, los resultados de este proceso, como Deysi Cheyne apunta en su ponencia, han sido paradójicos, ya que “en la medida que ha ido creciendo la

conciencia de las mujeres de que somos ciudadanas con derecho a tener derechos, y que la organización y movilización femenina se ha extendido a lo largo y ancho del país, identificando al Estado como el ente responsable de garantizar estos derechos, este Estado, reconocido como el interlocutor de las mujeres para la demanda de sus necesidades e intereses, ha venido, por su parte, experimentando no sólo una reducción material y simbólica respecto a sus obligaciones con la ciudadanía, sino también, y esto es lo más grave, ha venido fortaleciendo su papel represivo y autoritario frente a estas demandas.” (Cheyne, 2006)

Diez años después de la primera Política Nacional de la Mujer, los límites en esta apuesta se perfilan con mayor claridad. Algunos, relacionados con las incapacidades financieras de un Estado que anualmente endeuda al país interna y externamente para completar incluso el presupuesto de gastos corrientes; pero la mayor limitación se ubica en el tipo actual de Estado y Gobierno salvadoreños, caracterizados por su falta de voluntad política real para cumplir con los compromisos establecidos ante la comunidad internacional, y sobre todo ante la ciudadanía femenina.

- **Las demandas hacia el Estado: una lucha por soluciones concretas y disputas en el terreno discursivo y de las representaciones sociales.**

Las instituciones del Estado, además de ser concebidas como responsables de garantizar el ejercicio de derechos de la población, también tienen la función social y sobre todo política de legitimar las representaciones sociales que constituyen a las sociedades; entre ellas, las representaciones sociales de mujeres y hombres. En este sentido, muchos de los esfuerzos reivindicativos de las mujeres en torno a la necesidad de conseguir respuestas concretas, tienen además, y en algunos casos sobre todo, resultados en el nivel simbólico, en los cambios de discurso y en las representaciones sociales.

En este marco, analizar tanto las respuestas de carácter concreto como los cambios en los discursos institucionales sobre las relaciones de género se convierte en una necesidad a la hora de valorar los resultados de un proceso de incidencia política emprendido desde el Movimiento de Mujeres y las organizaciones que lo integran. Esto debido a que “El poder simbólico es un poder de hacer cosas con palabras, en tanto funcione para hacer visible, explícita y reconocible como tal, una visión del mundo que hasta entonces ha sido dada por sentada desde el sentido común. En este orden, el lenguaje es un instrumento o un medio de relaciones de poder, más que un mero medio de comunicación” (Montenegro, 1997:57). Así, los discursos oficiales tienen un efecto político, ya sea reafirmando o cuestionando desigualdades sociales, entre ellas, las desigualdades de poder entre hombres y mujeres.

Desde esta perspectiva, han sido importantes algunas conquistas de carácter simbólico que las organizaciones de mujeres han logrado con su acción política conjunta, sobre todo en el ámbito legislativo. En el año 95 las organizaciones de mujeres presentaron la propuesta de un decreto que estableciera oficialmente el 25 de noviembre como DIA NACIONAL DE LA NO VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, logrando que El Salvador fuera el primer país de América Latina en oficializar esta fecha que hasta ese momento era conmemorado únicamente desde los movimientos de mujeres en diversos países del mundo

Cuatro años después, en 1999, a iniciativa de Las Dignas, las organizaciones presentaron una propuesta similar, para que se estableciera el 21 de junio como DIA NACIONAL PARA UNA EDUCACION NO SEXISTA. Ambas propuestas fueron ganadas y cualquiera podría decir que no implican ningún cambio concreto, sin embargo, estos decretos han colocado en el calendario público ambos temas; las instituciones públicas se ven obligadas a programar actividades relacionadas con estos contenidos. Es decir han actuado como actos legitimadores de demandas que tienen un sentido mucho más amplio, lo que permiten demandar medidas concretas que deben trascender del discurso a los hechos, así como presentar alternativas gestadas desde la experiencia de las organizaciones de mujeres.

En el ámbito municipal, diversas organizaciones han emprendido procesos en este sentido, los cuales van desde las conmemoraciones de fechas del calendario de la lucha por los derechos de las mujeres, el impulso de procesos de recuperación de la memoria histórica de las mujeres y la nominación de sitios públicos con nombres de mujeres, hasta la consecución de declaraciones de respeto a la diversidad sexual, como ha sido el caso de la ciudad de San Salvador en el año 2006.

La incidencia política del Movimiento de Mujeres mediante procesos impulsados de forma conjunta o por parte de organizaciones en particular, incluye un amplio abanico de temas y ámbitos de preocupación, entre los cuales cabe destacar:

- Ley de protección a las mujeres víctimas de violencia.
- Reformas al Código Penal, sobre todo en el ámbito de violencia y agresiones contra las mujeres.
- Educación para todas y todos.
- Código Agrario con enfoque de género.
- Cuotas alimenticias y paternidad responsable.
- Reforma al Código de Salud y la propuesta de un nuevo Código de Salud.
- Ley de zonas francas y recintos fiscales.
- Ley de Igualdad de Oportunidades.
- Creación de un Fondo para enfrentar vulnerabilidades.

- Creación de un Fondo de Garantía crediticia para las mujeres.
- Código Agrario con enfoque de género.
- Reformas al Código de familia.
- Reformas al Código Municipal.
- Reformas a la legislación electoral.

La mayoría de las propuestas presentadas por las organizaciones de mujeres a la Asamblea Legislativa quedan rezagadas y archivadas en las Comisiones de Trabajo Legislativo y no llegan siquiera a situarse a nivel del Pleno Parlamentario, lo que refleja la ausencia de voluntades políticas entre quienes asumen la representación política en este órgano del Estado.

En términos de balance, en los once años analizados en este estudio, las propuestas presentadas por el Movimiento de Mujeres que lograron aprobación parlamentaria han sido muy pocas, siendo aún menos desde el año 2000, a partir de que la polarización partidaria se ha agudizado en el país. En este contexto, las propuestas de las organizaciones de mujeres, generalmente aparecen de la mano de diputadas del FMLN, aunque esto no siempre significa que cuenten con el total respaldo de la fracción de este partido político, lo que se constituye en una doble dificultad, ya que por un lado, al situarse como propuestas avaladas por el partido de izquierda, automáticamente reciben el rechazo de los partidos de derecha que tienen mayoría parlamentaria, y además al ser propuestas que sólo impulsan algunas diputadas del FMLN, éste partido tampoco las asume como iniciativas prioritarias en su agenda legislativa.

2. Incidencia por las políticas públicas municipales para la equidad de género y la promoción de los derechos de las mujeres

La convicción que sostenemos de que el ámbito municipal es potencialmente el más adecuado, así como privilegiado, para dirigir políticas y acciones eficaces de igualdad de oportunidades entre los géneros, y para fomentar la ciudadanía real de las mujeres, no nos hace ignorar que es también el ámbito donde se presentan las resistencias más retrógradas.
Alejandra Massolo

EL MUNICIPIO. UN RETO PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES

Durante la segunda mitad de los '90, las organizaciones de mujeres salvadoreñas iniciaron procesos incidencia hacia las municipalidades, que en tanto instancias de gobierno, también tienen responsabilidades en la definición y aplicación de políticas públicas. En términos conceptuales, se amplió la mirada y la consideración de las instituciones del Estado, reconociendo en los Gobiernos Municipales esta condición, y por otro lado, este proceso también ha significado observar las relaciones y diferencias de competencias entre las instancias del nivel central y local. Es importante apuntar que este viraje no implicó a todas las organizaciones de mujeres en un inicio, ni tampoco abandonar los espacios de incidencia hacia el Gobierno Central, no obstante si ha tenido impacto en los énfasis y prioridades en algunos casos.

Una dificultad de partida en este proceso, se ha encontrado en la tradición centralista y autoritaria en el ejercicio y concepción del Estado Salvadoreño, donde las alcaldías y los gobiernos municipales se caracterizaron hasta hace pocos años por ser simples eslabones entre el gobierno central y la población. Además, El Salvador cuenta con un sistema político excluyente, debido a que es uno de los pocos países latinoamericanos donde no existe representación proporcional de los diferentes partidos políticos en la composición de los Concejos Municipales, es decir, que "la mayoría de Concejos Municipales son minoritarios y por tanto poco representativos de la voluntad del electorado" (Herrera, et al. 2006:123) porque un partido político puede hacer gobierno y pleno municipal obteniendo sólo una mayoría simple en las votaciones⁵⁵, como resultado, la oposición no tiene ningún espacio en el órgano deliberativo del municipio, con lo cual se tiende a identificar más fácilmente al gobierno municipal con el partido que gana las

⁵⁵ Los resultados de las elecciones del 2006, reflejan que el 74% de Gobiernos Municipales son minoritarios, es decir, que han asumido el gobierno con menos de la mitad de los votos válidos.

elecciones, dejando fuera de juego político a amplios sectores sociales y a la mayoría de actores y fuerzas políticas locales.

La preocupación por conseguir respuestas a demandas concretas y las propuestas de recalificación de la democracia desde las mujeres en ámbitos más cercanos a sus realidades, han sido factores que contribuyeron a advertir la importancia de lo local en el terreno de las políticas públicas. Este proceso también respondió a nuevas búsquedas que colocaron la mirada en las posibilidades de que nuevos sujetos políticos ejercieran su ciudadanía en ámbitos municipales; por otro lado, las influencias del contexto globalizado, el intercambio de información y de experiencias también contribuyen al impulso de estos cambios en la mirada del Movimiento de Mujeres.

Los gobiernos municipales se han enfrentado en la última década con nuevas exigencias, propuestas y demandas centradas en el establecimiento de mecanismos institucionales que contribuyan a la superación de las inequidades de género, presentadas principalmente por las organizaciones de mujeres.

Aparecieron nuevas figuras en el discurso y contenidos, tales como las acciones afirmativas o positivas, que tienen como punto de partida el reconocimiento de situaciones de desigualdad, así como la necesidad de construir mecanismos que articulen de forma transversal la equidad de género a las funciones y servicios que tradicionalmente han ofrecido las municipalidades.

En la búsqueda de cambiar las realidades de discriminación y opresión femenina, los gobiernos locales fueron apareciendo como una alternativa posible para la incidencia de las organizaciones de mujeres, reconociéndoles el principio de proximidad a la población como una ventaja. Los primeros esfuerzos de presentación de plataformas municipales permitieron constatar que no eran suficientes los discursos que anunciaban democracia, se requiere impulsar acciones y mecanismos para vehicular las intenciones políticas y estas voluntades estaban ausentes en la mayoría de casos.

Una de las medidas emprendidas por las organizaciones de mujeres fue acercarse a las mujeres que integraban los Gobiernos Municipales, con la expectativa de que las posibilidades de empatía fueran mayores, y esto abriera mayores espacios a las propuestas y demandas femeninas. Después de casi diez años de que algunas organizaciones han venido trabajando en esta estrategia, la práctica ha demostrado, que además de ser mujeres, se requiere que las autoridades públicas estén sensibilizadas hacia las desigualdades de género, y dotarles de ciertas herramientas que les permitan traducir esa sensibilidad en medidas públicas concretas a favor de los derechos de las mujeres y la equidad de género.

En este marco han sido valiosas las experiencias de aprendizaje y la inmersión de líderes de algunas organizaciones de mujeres en el quehacer municipal, lo que ha permitido conceptualizar, que ser un gobierno municipal progresista, implica asumir la responsabilidad pública de realizar un proceso redistributivo, tanto en el ámbito de los recursos y servicios, como de las oportunidades y condiciones para el ejercicio de ciudadanía de los sectores tradicionalmente excluidos. Asumiendo que dar respuesta a las demandas de las mujeres implica generar capacidades institucionales para desarrollar, desde el nivel local, formas concretas para aplicar las normas que en el nivel central se han ido definiendo, así como establecer mecanismos para concretar los compromisos institucionales, que como Estado se han asumido con diferentes Convenciones e instrumentos de la legislación internacional.

Hasta la fecha, en El Salvador existen 32 municipios que cuentan con políticas municipales para la equidad de género, de las cuales, 27 han sido aprobadas formalmente por los Concejos Municipales y solamente 17 tienen un plan de implementación que garantiza la ejecución de las acciones contenidas en las mismas.

Estas políticas públicas reflejan un nivel de sensibilidad por parte de los gobiernos municipales acerca de las problemáticas que limitan el ejercicio de derechos por parte de las mujeres. Aunque se percibe ambigüedad en la motivación de esa sensibilidad expresa hacia los problemas de las mujeres, porque en muchas ocasiones se definen políticas y acciones hacia las mujeres no tanto para contribuir a su empoderamiento, sino más bien para poder acceder a recursos de cooperación. Es decir, que en la medida que las organizaciones, instituciones o entidades financiadoras de proyectos establecen como requisito la inclusión de la perspectiva de género en los proyectos, en esa medida se encuentran muestras de mayor anuencia para impulsar medidas orientadas a promover el involucramiento de las mujeres en la gestión de sus municipios.

Si bien esta aprobación, producto de influencias y acuerdos internacionales, puede considerarse una debilidad, al no responder a niveles de conciencia asumidos en torno a la equidad de género, es también importante valorar positivamente el efecto de presión social que supone la creciente conciencia y el consenso a nivel mundial sobre la necesaria y efectiva igualdad entre mujeres y hombres. Esto como resultado y efecto en última instancia, también de la presión de los movimientos de mujeres y sociales a nivel mundial.

La creación de estas políticas municipales para la equidad de género ha tenido a su base un trabajo sistemático, en la mayoría de casos, impulsado por las organizaciones feministas o de mujeres, quienes han realizado acciones de incidencia política frente a los gobiernos municipales, asistencia y asesoría para su formulación e incluso han cofinanciado algunas de las medidas establecidas en dichas políticas y destinado recursos para su divulgación.

Cabe señalar, que las organizaciones feministas y de mujeres han impulsado procesos de Incidencia Política Feminista que implica un conjunto de estrategias, habilidades, y herramientas que busca cambiar políticas, prácticas, ideas, y valores en el ámbito público, privado, e íntimo que perpetúan la subordinación, exclusión y pobreza de las mujeres y otros sectores marginados” (Incidencia Política Feminista, en línea). Este tipo de incidencia realizada frente a los gobiernos locales ha tenido como horizonte la convicción de que es necesario influir para “transformar las relaciones y estructuras de poder con el fin de eliminar las desigualdades de género, así como las diversas formas de opresión y exclusión y lograr respeto por la diversidad y la diferencia” (Idem).

Existe claridad teórico y conceptual por parte de las organizaciones feministas y de mujeres que la acción desde los gobiernos municipales no debe limitarse a impulsar talleres de formación vocacional y establecer servicios para las mujeres porque no solo “constituye una manera simplista de abordar las necesidades femeninas, sino además propicia la permanencia de la injusticia y la discriminación contra la mujer” (Paredes, 1994:15). Sin embargo, algunas políticas municipales para la equidad de género, sobre todo las primeras, han tenido ciertas debilidades, entre otras cosas por falta de propuesta de medidas concretas y específicas vinculadas a las competencias municipales, así como por ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación.

La acción de incidencia de las organizaciones feministas y de mujeres ha estado articulada con organizaciones locales de mujeres, y en algunos casos, con concejales que tienen una militancia feminista o con niveles de sensibilidad sobre género. Este nivel de articulación entre organizaciones feministas o de mujeres de carácter nacional con organizaciones locales y gremiales, como es el caso de ANDRYSAS, ha producido una corriente favorable para que el tema de género sea asumido en la agenda pública de los gobiernos locales.

A pesar de que se percibe un ambiente favorable para integrar de alguna manera el tema de género en la agenda municipal, todavía se encuentra una mayoría de gobiernos municipales que argumentan, que no necesitan políticas municipales porque siempre apoyan a las mujeres cuando ellas lo solicitan. Detrás de este argumento subyace la idea de que no solicitan porque no necesitan. Esta situación es alarmante, porque siendo funcionarias y funcionarios que ejercen cargos públicos, se supondría que algún nivel de conocimiento deberían tener sobre las problemáticas que afectan a las mujeres. Estas situaciones tienen serias implicaciones en la gestión de los gobiernos municipales, porque toman acuerdos, distribuyen el presupuesto, planifican y ejecutan proyectos, bajo el supuesto de la igualdad entre hombres y mujeres.

Además de la existencia de políticas municipales para la equidad de género, que son instrumentos legales porque han sido creados por acuerdos de los Concejos municipales,

también han creado otros instrumentos institucionales-administrativos y consultivos-participativos. Según Dalia Barrera Bassols y otras autoras, los instrumentos legales son aquellos que sirven para establecer “un marco de intervención legitimado formalmente por el gobierno municipal” (Barrera, 2004:28). En este sentido, la aprobación de la Reforma al Código Municipal en enero de 2006, que incluyó entre las Competencias Municipales la promoción de la equidad de género, tiene mucha importancia, porque implica un carácter de obligatoriedad para los Gobiernos Municipales.

Los instrumentos institucionales-administrativos, son aquellos que tienen como función “intervenir con el enfoque de equidad de género en la gestión municipal, permiten a los gobiernos locales hacer explícita la atención a la problemática de género, y a las mujeres conseguir y medir el compromiso político del gobierno local, así como el compromiso de recursos económicos” Barrera, 2004:29).

Entre estos instrumentos se encuentran de 4 tipos:

- a) Los de carácter político, ya que están integrados por mujeres y hombres de los Concejos Municipales, cuya función principal es de preparar propuestas, presentarlas a los Concejos para su aprobación y darle seguimiento a las políticas de Equidad de Género, en aquellos municipios donde las hay, e impulsar proyectos hacia las mujeres, en aquellos que no tienen políticas municipales. Los instrumentos creados son Comisiones de Género del Concejo Municipal, Comisiones de la Mujer, Consejalía de la Mujer, Consejería de la Mujer y Comisión de la Mujer, Niñez y Personas Adultas.
- b) Los de carácter técnico, cuya función principal es ejecutar las decisiones tomadas por los Concejos Municipales. Generalmente están integradas por coordinadoras con un perfil técnico-político, entre éstos se encuentran las Unidades de Género, las Oficinas Municipales de la Mujer, Secretarías de la Mujer, Oficinas Municipales de Género, Centros de Desarrollo de la Mujer o Centros de Atención a la Mujer.
- c) Los de carácter político-administrativo, porque expresan la decisión política de los Concejos Municipales y se concreta en un instrumento administrativo como pueden ser los presupuestos municipales con perspectiva de género. Este instrumento es estratégico por cuatro razones, primera porque expresa de manera concreta las prioridades de los gobiernos locales y segunda, porque por ley tienen autonomía para decretar el presupuesto de ingresos y egresos (Código Municipal, 2006;Art.3), tercera porque se convierte en un instrumento político para las organizaciones feministas o de mujeres que les permite exigir la integración de sus demandas y darle seguimiento a su cumplimiento; y

cuarto, porque puede facilitar un nivel de contraloría desde las mujeres y otros grupos poblacionales. Entre estos se encuentra la creación de una partida presupuestaria para acciones positivas hacia mujeres.

- d) Instrumentos consultivos-participativos, cuya función es facilitar la “incorporación de la población en general, y particularmente de las mujeres, en las deliberaciones y toma de decisiones” (Barrera, 2004:32). Entre las que se encuentran la Mesa Consultiva de Género y Comisión de Género en San Salvador, Mesa de Mujeres en Santa Tecla, Mesa Ciudadana de Mujeres en Cojutepeque. Quienes tienen un rol consultivo y de seguimiento de las acciones asumidas por las municipalidades.

Poco a poco, desde 1999, se aprueban políticas de género por parte de varias municipalidades, un poco más tarde, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES)⁵⁶ y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)⁵⁷ definen su posicionamiento institucional hacia la equidad de género, con ello se reconoce la desigualdad entre mujeres y hombres. Este avance en términos de los procesos de incidencia de las organizaciones de mujeres, se vuelve complejo ante realidades locales donde no se sabe como intervenir institucionalmente para contribuir a superar las desigualdades de género, ya que se requiere innovar en sentido democrático, transformar las maneras de hacer gobierno y gestión municipal, así como el quehacer de las instituciones de carácter municipal.

En El Salvador, existen 78 municipios, que corresponde al 29.77% del total de municipios del país, que cuentan con uno o varios instrumentos municipales, que tienen como objetivo promover la equidad de género y la participación de las mujeres en el desarrollo local. Municipios como San Salvador, Mejicanos, Ayutuxtepeque, Tenancingo y Suchitoto tienen entre cinco y seis mecanismos, lo que les permite impulsar medidas o acciones afirmativas que contribuyan con el empoderamiento de las mujeres desde diferentes dependencias municipales.

En la mayoría de municipios las iniciativas de impulsar algún mecanismo que promueva la equidad de género o la participación de las mujeres, tuvo su origen en las propuestas de las organizaciones feministas y de mujeres de carácter local o nacional, tal como y como se ha afirmado “La iniciativa surge de actoras externas a las alcaldías que identifican el espacio municipal como un ámbito público que puede dar solución a sus demandas mediante la generación de políticas públicas” (Herrera y Landa, 2006: 118).

⁵⁶ COMURES tiene definido un posicionamiento institucional pero no está operativizado como política que oriente su quehacer en el acompañamiento a los Gobiernos Municipales.

⁵⁷ El FISDL cuenta con una Política Institucional de Equidad de Género, con indicadores y medidas operativas, no obstante no incluye criterios de aplicación en los mecanismos de aprobación de proyectos y asignación de recursos a las municipalidades.

Las propuestas para crear tanto las Políticas de Equidad de Género, los instrumentos institucionales-administrativos, como los consultivos-participativos cuentan con una alta dosis del pensamiento teórico y práctico de dichas organizaciones, ya que además de impulsar procesos de incidencia política feminista, también han asumido un papel de facilitadoras y asesoras técnicas y en muchos casos para animar a los Concejos Municipales a que destinen una partida presupuestaria para el financiamiento de las medidas planteadas en las Políticas, realizan convenios con éstos en los que aportan un porcentaje financiero para su puesta en marcha.

Estas experiencias han sido aprovechadas por Concejos Municipales para gestionar recursos de la cooperación internacional, ofreciendo como contrapartidas los aportes locales. Casos como Santa Tecla, Cojutepeque, Suchitoto, San Rafael Cedros y San Salvador entre otros, son ejemplos de este tipo de cooperación, que en ocasiones, logra ser complementada con expresiones de cooperación descentralizada de entidades de gobiernos locales de países europeos.

No hay duda que aquellos municipios que cuentan con más de un mecanismo municipal, tienen presencia de organizaciones locales de mujeres, que ejercen un rol de contraloría. En algunos casos, como en San Salvador y Santa Tecla, la Comisión Consultiva de Género y la Mesa de Mujeres convocaron a la Alcaldesa y Alcalde respectivamente para pedir una rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos ya sea en las políticas municipales o en plataformas suscritas en períodos de campaña electoral.

De acuerdo a la definición de los objetivos de cada uno de estos mecanismos municipales la mayoría de medidas se concentran en acciones positivas ya sea para generar capacidades, participación política, económica y social, conocimientos sobre los diversos derechos de las mujeres, entre otras. Son pocas las que plantean acciones de equidad o de reducción de las brechas de género. Sin embargo, la existencia de mecanismos municipales en 78 municipios, del país, muestra un nivel mínimo de sensibilidad de género y voluntad política para atreverse a dar pasos e innovar sus gestiones municipales.

Cabe destacar que el carácter reciente de estas políticas y mecanismos en la mayoría de municipios, con menos de tres años de aprobación y aplicación, les ubica todavía como ejercicios pilotos o exploratorios, lo que agudiza su fragilidad. A esto se suman las limitaciones en el desarrollo y aplicación por falta de personal con formación en género en las Alcaldías, así como la débil contraloría y exigencia de cumplimiento por parte de las organizaciones locales de mujeres, debido entre otras cosas a la falta de autonomía respecto del gobierno local, si son del mismo partido político o de su contrario.

3. Lucha por la participación en instancias de elección popular, 1995-2006.

*Que tenemos futuro es un hecho,
pero las apelaciones al futuro ya no son suficientes
en el alba del nuevo siglo.
por el medio nada podrá seriamente frenar la voluntad
de tener también presente.
Amelia Valcárcel*

LA POLITICA DE LAS MUJERES

La lucha por conquistar espacios y mecanismos que aseguren la participación política de las mujeres en igualdad con los hombres no ha sido una estrategia de pleno consenso en el Movimiento de Mujeres en El Salvador. Si bien todas las organizaciones coinciden en la conceptualización del derecho a participar, e identifican que el déficit de presencia y la precaria calidad de los espacios tiene por causa las desiguales relaciones de poder entre mujeres y hombres, no siempre han coincidido en el impulso de procesos de incidencia y presión social encaminados a superar esta presencia deficitaria.

La primera demanda por una cuota de participación en puestos de liderazgo de los partidos fue hecha por mujeres del FMLN previamente a las elecciones de 1994. No tuvieron respuesta positiva para este entonces, pero en su convención nacional del partido en diciembre 1995, el FMLN estipuló que las mujeres estarían representadas en las estructuras partidarias en porcentajes iguales al número de mujeres afiliadas al partido. (Luciak, 1999:6)

De hecho, desde 1993 el programa del FMLN rezaba así:

“La construcción de una verdadera democracia conlleva la plena realización de los derechos de las mujeres y su participación creativa en todas las esferas de la vida nacional. Esto es un principio fundamental en el proyecto de sociedad por el cual lucha el FMLN. Tenemos el compromiso de alcanzar la igualdad de derechos para las mujeres y de superar su marginación y opresión en la sociedad salvadoreña.” (Luciak, 1999:5)

Para las elecciones municipales y de diputados/as de 1997, la cuota por parte del FMLN se formalizó a 35%. El CDU siguió al FMLN, varios años después, estableciendo en sus estatutos que ningún género puede tener representación mayor de 65%. (Navas, 2005)