

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso Ecuador
Departamento de Asuntos Públicos
Convocatoria 2014-2016

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

La participación de las mujeres en el diseño de políticas públicas en El Salvador 2009-2014

Liliana Michelle Herrera García

Asesor: Guillaume Fontaine

Lectores: Julia Evelyn Martínez y Tania Zabala

Quito, febrero de 2017

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Agradecimientos.....	VIII
Introducción	1
Capítulo 1	5
Aproximación al estudio de la participación ciudadana como noción de control sobre lo público.....	5
1.1. La participación ciudadana en el diseño de políticas públicas: aportes desde el neoinstitucionalismo	5
1.1.1. <i>Accountability</i> como problema de análisis de política pública	6
1.1.2. Aportes de los enfoques teóricos del análisis de políticas públicas al problema de la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas	11
1.1.2.1. Enfoques racionalistas	12
1.1.2.2. Enfoques cognitivistas.....	13
1.1.2.3. Enfoques neoinstitucionalistas	15
1.1.3. El diseño de políticas públicas	19
1.2. Metodología de la investigación.....	20
1.2.1. Justificación del método	20
1.2.2. Justificación de la selección de caso	22
1.2.3. Presentación del método.....	26
1.2.4. Presentación de las técnicas	30
1.2.4.1. Tipología de instrumentos de política	30
1.3. Consideraciones finales	32
Capítulo 2	34
De lo dicho a lo hecho: mujeres salvadoreñas antagonistas en los escenarios de participación ciudadana.....	34
2.1. Emergencia de la participación de las mujeres en las políticas públicas de El Salvador de posguerra	34
2.2. La Política Nacional de la Mujer en El Salvador, análisis a partir de sus instrumentos (1997-2008)	40
2.2.1. Información.....	41
2.2.2. Autoridad	45
2.2.3. Organización	48
2.2.4. Tesoro	51

2.3. Consideraciones finales	56
Capítulo 3	57
<i>Process tracing</i> : explicaciones causales sobre la adopción de dispositivos de participación ciudadana en la Política Nacional de las Mujeres en El Salvador (2009-2014).....	57
3.1. De la alternancia a la participación ciudadana: mecanismo causal de la Política Nacional de las Mujeres en El Salvador	57
3.2. Consejos Consultivos y de Contraloría Social para los Derechos de las Mujeres	84
3.3. Consideraciones finales	87
Conclusiones	90
Anexo metodológico.	96
El uso de la lógica bayesiana en aplicaciones del <i>process tracing</i>	96
Anexos	107
Lista de siglas y acrónimos	120
Lista de referencias	122

Ilustraciones

Figuras

Figura 2.1 Ejes estratégicos de la Política Nacional de la Mujer 1997-1999.....	44
Figura 2.2 Tasa de crecimiento del presupuesto corriente asignado al ISDEMU, ejercicios fiscales 1998-2008 (USD\$).....	53
Figura 2.3 Donaciones financieras ingresadas a cuentas bancarias institucionales Ejercicios fiscales 1996-2008 (USD\$).....	54
Figura 2.4 Donaciones financieras ingresadas a cuentas bancarias institucionales, según organismo donante. Ejercicios fiscales 1996-2008 (USD\$)	55
Figura 3.1 Mecanismo causal de la Política Nacional de las Mujeres 2009-2014.....	58
Figura 3.2 Distribución de diputaciones en propiedad del período legislativo 2009-2012, según sexo y partido político (Número de diputados)	62
Figura 3.3 Distribución de Consejos Municipales para el período 2009-20012, según sexo y partido político	63
Figura 3.4. Ejes prioritarios de la Política Nacional de las Mujeres, período 2011-2014.....	71
Figura 3.5 Registro de personal del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, según año y sexo (2009-2014).....	75
Figura 3.6 Distribución porcentual del personal del ISDEMU, según sede (%)	76
Figura 3.7 Presupuesto corriente y tasa de crecimiento del presupuesto corriente, ejercicios fiscales 2009-2014 (USD\$, %).....	77
Figura 3.8 Donaciones financieras ingresadas a cuentas bancarias institucionales (USD\$)....	81
Figura 3.9 Donaciones financieras ingresadas a cuentas bancarias institucionales. Ejercicios fiscales 2009-2014, según organismo donante (USD\$).....	82

Tablas

Tabla 1.1 Mapa de controles públicos.....	9
Tabla 1.2 Taxonomía de mecanismos de <i>accountability</i>	11
Tabla 1.3 Mapeo de población de casos de participación ciudadana en el área de políticas públicas para la igualdad y la equidad de género.....	23
Tabla 1.4 Instrumentos de políticas, según los recursos del Estado y sus objetivos.....	31
Tabla 2.1 Principales compromisos internacionales suscritos por el Estado salvadoreño en materia de género, actualizado a 2008	45

Tabla 2.2 Ejecución presupuestaria, según naturaleza del tipo de gasto. Ejercicios fiscales 1997-2008 (USD\$)	52
Tabla 3.1 Documentos de las organizaciones del movimiento de mujeres y feminista retomados en la formulación de la Política Nacional de las Mujeres 2011-2014.....	73
Tabla 3.2 Ejecución presupuestaria correspondiente a los ejercicios fiscales 2009-2014, según tipo de gasto (USD\$).....	79
Tabla 3.3 Presupuesto institucional según áreas de gestión, correspondiente a los ejercicios fiscales 2009-2014 (USD\$).....	80

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Liliana Michelle Herrera García, autora de la tesis titulada La participación de las mujeres en el diseño de políticas públicas en El Salvador 2009-2014 declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, febrero de 2017.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Liliana', written over a horizontal line.

Liliana Michelle Herrera García

Resumen

La discusión sobre la decisión de los gobiernos por abrir espacios de acción a la participación de los actores no estatales, se aborda a partir del postulado que las instituciones constituyen marcos de referencia que condicionan el rumbo de las políticas públicas. El argumento sobre la adopción de dispositivos de control no electoral en el diseño de políticas públicas privilegia la hipótesis de la priorización de un criterio de eficiencia en la implementación, el cual refiere a la apertura de espacios para la participación ciudadana como el resultado de una decisión de la gestión de turno orientada al cumplimiento de los compromisos estratégicos. Con el propósito de aportar evidencia empírica a la discusión, se presenta un diseño de investigación de estudio de caso que utiliza el *Process Tracing* como herramienta metodológica para la construcción de inferencias descriptivas y causales que permitan explicar la redefinición de los procesos y las prácticas gubernamentales, en su relación con los actores no estatales. Su aplicación, se estudia a través de trazar el mecanismo causal que da paso al establecimiento de los Consejos Consultivos y de Contraloría Social para los Derechos de las Mujeres, como dispositivo de *accountability* de la Política Nacional de las Mujeres en El Salvador, para el período 2009-2014. El análisis se complementa con el estudio de los instrumentos de política, por medio de la aplicación de la matriz de instrumentos del modelo NATO.

Agradecimientos

Al final de este intenso viaje que ha sido la experiencia de cursar la maestría en FLACSO, no puedo dejar de expresar mi más profundo agradecimiento a todas aquellas personas que, a su manera, fueron parte importante en mi paso por Ecuador. A mi familia, en especial a mis padres y mis hermanas, por su apoyo incondicional y su paciencia. A Mario, porque a pesar de la distancia física, su cariño y sus palabras de aliento estuvieron siempre a mi alcance.

A mi pequeña familia en Quito, que desde distintos rincones llegaron a mi vida para compartir esta experiencia, pero sobre todo a María Jumbo porque su compañía y su calidez me hicieron sentir como en casa, mi admiración para ella por su abnegada entrega.

A Karina Grégori-Méndez, por su guía y sus aportes al inicio de este proyecto de investigación. A mis lectoras, Julia Evelyn Martínez y Tania Zabala, por sus comentarios y recomendaciones para mejorar el producto final de mi trabajo, y por su motivación para continuar con el desarrollo de mi agenda de investigación. Mi agradecimiento especial a Guillaume Fontaine por su acompañamiento y la rigurosidad académica con la cual condujo el proceso de realización de esta tesis.

Por último, pero no menos importante, a FLACSO Ecuador por la oportunidad de formar parte de un espacio de convivencia y aprendizaje que me permitió acercarme a las diferentes realidades sociales de la región desde la mirada crítica de sus investigadores, así como por medio de las experiencias de mis compañeros y compañeras de maestría. Al mismo tiempo, aprovecho para agradecer el oportuno apoyo económico que me fue otorgado a través de la beca de investigación, el cual me permitió realizar mi trabajo de campo en El Salvador sin contratiempos.

Introducción

Las transformaciones institucionales en el contexto internacional de finales de siglo responden a un conjunto de procesos históricos en torno a la profundización de la democracia en la región. Así, la coincidencia de dos procesos de naturaleza opuesta abrió el espacio para repensar el papel de los actores no estatales en los asuntos públicos; por un lado, el proceso de modernización del Estado –promovido a partir de la década de los ochenta como parte del establecimiento del neoliberalismo en la región– y por el otro, el proceso de transición democrática, fundamentado en un discurso sobre la revalorización de la sociedad civil (Olvera 2010, 376).

El fenómeno del “triple descentramiento del Estado” permitió que los vacíos producidos por la reducción del papel del Estado en la vida pública, fueran ocupados por grupos de interés vinculados; hacia arriba, con la emergente participación de los organismos internacionales y el contexto de la globalización; hacia abajo, con la descentralización de la autoridad del Estado a las instituciones regionales y locales; y hacia afuera, con sectores sociales o grupos de interés con la capacidad de controlar espacios económicos, sociales y políticos (Pierre y Peters 2000). El resultado de estas transformaciones se tradujo en un profundo déficit institucional en buena parte de los países de la región, lo cual se ha manifestado en una crisis de gobernabilidad tanto términos de la capacidad institucional como de la legitimidad de los gobiernos democráticos tradicionales (Cano 2008, 152), así como con la emergencia de procesos y prácticas gubernamentales que –de manera general– reconocen la “sinergia del Estado-sociedad” (Evans 1996, Paul 1992) como elemento de una nueva lógica de lo público y –en particular– advierten sobre la adopción de dispositivos de *accountability* o rendición de cuentas como vía para garantizar el buen gobierno (Ackerman 2004, 448).

Dos diferentes razones justifican el interés por estudiar la noción de *accountability* como problema de política pública. La primera de ellas –de naturaleza empírica– refiere al renovado interés por generar nuevos y mejores dispositivos de control y supervisión de las instituciones de representación (Hernández y Arciniegas 2011, 23). En este sentido, el conjunto de prácticas institucionales emergentes en la región ha demandado, además de la capacidad de auto organización y gestión de la sociedad para asumir la corresponsabilidad en el diseño y la ejecución de políticas públicas, la institucionalización de espacios de participación ciudadana y control social que propiciaran mecanismos de incidencia sobre el curso de la acción del gobierno (Olvera 2010, 374).

Una segunda razón atiende a un carácter de actualidad, propiciado por el debate académico en torno a la participación y sus formas. Así, la discusión en torno a la noción de *accountability* parece haber llegado para quedarse, al instalarse tanto en la agenda de los gobiernos y de las agencias internacionales de desarrollo como en la de académica, y dando como resultado un creciente número de investigaciones a partir del estudio de las experiencias de innovaciones democráticas¹ en América Latina y el resto del mundo. Los estudios sobre el cambio institucional en países como Brasil, México y Colombia –por mencionar algunos– revelan la actualidad del análisis sobre las transformaciones democráticas que atraviesa la región, así como de los esfuerzos por aclarar el campo conceptual alrededor de la noción de *accountability* (Isunza Vera y Olvera 2010, Isunza Vera y Gurza Lavalle 2014).

En este contexto, la presente investigación busca aportar evidencia empírica para responder a la siguiente pregunta: *¿por qué los gobiernos se interesan por incorporar la participación ciudadana como elemento del diseño de políticas públicas?*

Conviene precisar que la dimensión de participación a la que se hace referencia está vinculada a la literatura que identifica la participación ciudadana con la noción de *accountability* o rendición de cuentas (Isunza y Gurza 2010, 46). Es decir, el interés se centra en explicar la decisión de los gobiernos por incorporar –desde el diseño de políticas– dispositivos de control sobre lo público en los que se reconozca la intervención de las y los actores no estatales, específicamente, a través de la vigilancia y el control de las políticas públicas.

Para dar respuesta la pregunta de investigación, se proponen las siguientes hipótesis. En primer lugar, la hipótesis del criterio de eficiencia, que refiere a la apertura de espacios para la participación ciudadana como el resultado de una decisión orientada al cumplimiento de los compromisos estratégicos y las necesidades operativas de la gestión gubernamental de turno, para la implementación de las políticas públicas. En segundo lugar, la hipótesis de los movimientos sociales, según la cual la articulación de grupos vulnerables o tradicionalmente excluidos que luchan en torno a la reivindicación de un estatuto de ciudadanía ha llevado al surgimiento de nuevos dispositivos para la exigibilidad del cumplimiento de las obligaciones

¹ Al hablar sobre innovaciones democráticas, se hace referencia a la noción de Smith (2009) sobre un conjunto emergente de instituciones, procesos y prácticas gubernamentales que promueven la incorporación y la profundización de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones políticas, como parte del creciente y extendido interés por superar la estructura de las instituciones tradicionales de la democracia representativa.

del Estado, dentro de un proceso de control social o de monitoreo y seguimiento a las políticas públicas. En tercer lugar, la hipótesis de la transformación global de los modos de gobernanza, que alude –por un lado– a la difusión de la gobernanza democrática como estrategia política para la redefinición de procesos y prácticas de la buena gestión pública y –por el otro– a la tendencia de los gobiernos por adaptar nuevas formas de organización transnacional (Pierre y Peters 2000, Kooiman 2002).

La presente investigación tiene como propósito explicar la decisión de los gobiernos en relación con la apertura de espacios para la participación ciudadana desde el diseño de políticas públicas. De esta manera, el análisis refiere a la adopción de dispositivos que promueven una noción de participación vinculada a formas de control sobre lo público, en el marco de una renovada agenda de investigación alrededor del abordaje de la emergencia de un conjunto de prácticas democráticas de interlocución entre el Estado y la sociedad civil, en torno a la función de vigilancia y control de los asuntos públicos desde de una dinámica institucional. Para tales efectos, se aborda el caso de los Consejos Consultivos y de Contraloría Social para los Derechos de las Mujeres como dispositivo de control no electoral diseñado en el contexto de la actualización de la Política Nacional de las Mujeres en El Salvador, en el año 2011. Si bien dicho dispositivo opera a partir del 2011, se seleccionó el quinquenio correspondiente a 2009-2014 como período de estudio, en virtud de trazar piezas de evidencia clave que permitan construir inferencias descriptivas y causales para validar la presencia de las entidades de un mecanismo causal puesto en marcha con la alternancia política en junio de 2009.

La exposición de la investigación se estructura a partir de tres capítulos. En el primero de ellos, se realiza un recorrido por las premisas teóricas y metodológicas fundamentales para el estudio de la participación ciudadana como problema de análisis de política pública. De esta manera, el capítulo se organiza en dos apartados. En el primer apartado, se desarrollan los principales aportes teóricos sobre la noción de participación ciudadana entendida en términos de *accountability* o rendición de cuentas, en el marco de la discusión sobre la emergencia de una vertiente de neoinstitucionalismo feminista como marco para el análisis de políticas públicas. En el segundo apartado, se presentan los detalles del diseño metodológico, con énfasis en la aplicación del *process tracing* como herramienta de la investigación cualitativa en las ciencias sociales.

El segundo capítulo se ha organizado en dos apartados con el propósito explorar la dinámica de la participación de las mujeres en el contexto de la transición democrática en El Salvador, a partir del reconocimiento de la incidencia de las instituciones del Estado en la construcción y la transformación de las relaciones de género en el país. En el primer apartado, se elabora una revisión sobre el surgimiento y la consolidación de las organizaciones del movimiento de mujeres y feminista salvadoreño y su vinculación con la conformación de escenarios políticos e institucionales para la representación de la participación social en las políticas públicas. Por su parte, el segundo apartado desarrolla un análisis sobre la Política Nacional de la Mujer correspondiente al período de 1997 al 2008, a partir de la aplicación de la matriz propuesta por Christopher Hood (1986) que organiza los instrumentos de políticas a partir de cuatro categorías, según los recursos del gobierno: nodalidad, autoridad, organización y tesoro.

El tercer capítulo pretende abordar el análisis de la participación de las mujeres en el diseño de políticas públicas, a partir de la aplicación del *process tracing* como herramienta metodológica para la construcción de inferencias descriptivas y causales para identificar las entidades de un mecanismo causal que permita explicar la presencia de las mujeres salvadoreñas en formas no electorales de participación ciudadana, para el período que comprende entre 2009 y 2014. De manera particular, la investigación examina el caso de los Consejos Consultivos y de Contraloría Social para los Derechos de las Mujeres como dispositivo de control democrático no electoral dispuesto por la Política Nacional de las Mujeres en El Salvador, por lo que se dedica un apartado para la presentar –a la luz de la teoría sobre la participación ciudadana como control de lo público– una breve discusión acerca de su composición, sus atribuciones y su anclaje institucional. El análisis se complementa con el uso del modelo de instrumentos de políticas propuesto por Christopher Hood (1986), como fuente primaria de evidencia empírica.

A lo largo de la exposición, se pretende dar muestras de la presencia de cada una de las entidades que conforman el mecanismo causal que permite dar respuesta a la pregunta de investigación, a partir de la definición de la evidencia prevista para cada caso y su posterior validación, por medio de un conjunto de observaciones empíricas expresadas en términos de los instrumentos de política.

Capítulo 1

Aproximación al estudio de la participación ciudadana como noción de control sobre lo público

El presente capítulo recoge las premisas teóricas fundamentales para el abordaje de la participación ciudadana como problema de análisis de política pública. Así, la discusión refiere al estudio de un conjunto de literatura que identifica una dimensión de la participación con la noción de control sobre lo público.

El capítulo se divide en dos apartados. El primero de ellos remite a los aportes teóricos sobre la participación ciudadana como problema del análisis de políticas públicas, cuya discusión está vinculada a la noción de *accountability* o rendición de cuentas. Al mismo tiempo, se realiza un breve recorrido por los aportes de los enfoques teóricos del análisis de políticas públicas, con énfasis en el enfoque institucionalista y su crítica feminista. En el último apartado del capítulo, se presentan los detalles del diseño metodológico –de manera particular– se destaca la aplicación del *process tracing* como herramienta para la construcción de inferencias descriptivas y causales en la investigación cualitativa de las ciencias sociales.

1.1. La participación ciudadana en el diseño de políticas públicas: aportes desde el neoinstitucionalismo

El presente apartado inicia con la discusión acerca del desarrollo teórico de la noción de *accountability* como problema de análisis de política pública a partir de la distinción entre el abordaje de las ciencias políticas y la sociología hasta llegar a la propuesta analítica de Isunza y Gurza (2010, 2014) sobre controles democráticos no electorales, para luego vincularla a la revisión teórica de Howlett (2011) sobre el diseño de políticas públicas como formulación e implementación. Por último, se presenta un breve recorrido por algunos de los más relevantes aportes de los enfoques teóricos del análisis de políticas públicas, a partir de una tipología que desagrega su estudio a partir de tres grandes categorías: enfoques racionalistas, enfoques cognitivistas y enfoques neoinstitucionalistas. De manera particular, se hace énfasis en la emergencia de una crítica feminista a las vertientes del nuevo institucionalismo como marco analítico pertinente para estudiar formas de control sobre lo público en el marco de una lógica institucional.

1.1.1. *Accountability* como problema de análisis de política pública

Desde las ciencias políticas, Schedler asocia la noción de *accountability* a la preocupación por la vigilancia y las restricciones institucionales al ejercicio del poder, expresada en dos dimensiones; por un lado, la responsabilidad de responder o *answerability*, en relación con la obligación de las funcionarias y los funcionarios públicos de informar y justificar sus acciones y; por el otro, la acción de exigir o *enforcement*, referida a la capacidad de las agencias de control del Estado para imponer sanciones a burócratas que hayan violado sus obligaciones de representación (1999, 13-14). Así, el concepto de *accountability* se expresa en términos de relaciones formales que dan a una persona –desde dentro o fuera del Estado– la autoridad y la capacidad de supervisión y sanción sobre el desempeño de las funciones públicas (O’Donnell 1998, Peruzzotti y Smulovitz 2002, Mainwaring 2003). En concreto, Isunza Vera (2010, 279) resume estas dos esferas de la *accountability* como la capacidad de vigilar y castigar. Por su parte –desde la Sociología– la definición de *accountability* personifica la preocupación por el balance público de la acción estatal, expresada a partir de procesos sociales y la interacción del Estado con la sociedad civil; es decir, apunta a los mecanismos orientados al control efectivo de representantes y burócratas, así como del rumbo de las políticas públicas (Isunza Vera 2006, 273; Olvera 2010, 379).

El innovador trabajo de Guillermo O’Donnell sobre las democracias latinoamericanas contemporáneas incluye una de las más reconocidas propuestas analíticas para comprender los dispositivos de *accountability* presentes en la región. Por medio del uso de una metáfora espacial, O’Donnell distingue las manifestaciones de control sobre lo público a nivel horizontal y vertical. De esta manera, la idea de *accountability* horizontal es entendida a partir de la presencia de:

[...] instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos. (O’Donnell 2004, 12)

De acuerdo a lo anterior, la *accountability* horizontal refiere a la existencia de agencias de control del Estado que se activan para corregir las acciones u omisiones de otras instituciones estatales, con una clara orientación al establecimiento de un esquema de pesos y contrapesos, como parte de un ejercicio de control emprendido en dos direcciones, tanto bajo el supuesto

de la transgresión ilegal de las competencias de una agencia pública como el de corrupción, entendida como las ventajas ilícitas que burócratas y representantes obtienen para su beneficio personal (O'Donnell 1994, 61).

Los diferentes tipos de *accountability* comparten el interés por controlar tanto políticas como representantes y burócratas, a través de diferentes mecanismos y recursos. Así, en el caso de la *accountability* horizontal, el efectivo control de las interacciones interestatales depende de dos tipos de agencias que operan para corregir las presuntas transgresiones de los límites del poder y la autoridad dentro de las instituciones estatales, ya sea por parte de servidores públicos como de representantes elegidos popularmente. Las agencias de balance, remiten a una esfera de control que se ejerce desde alguno de los poderes del Estado constituidos mediante el voto (ejecutivo, legislativo y judicial), mientras que las agencias asignadas representan a aquellas instancias creadas con la finalidad de prevenir o disuadir acciones ilegales de otras instituciones estatales y que constituyen un complemento y refuerzo a las agencias de balance. El *ombudsman*, las defensorías del pueblo, las contralorías y las veedurías son algunos ejemplos de agencias de *accountability* horizontal asignada (O'Donnell, 2004: 21-22).

Por su parte, la *accountability* vertical está vinculada estrictamente con los mecanismos de control resultado del ejercicio electoral (O'Donnell 2004, 13). El voto personifica el mecanismo de control por excelencia del régimen democrático, bajo la lógica que la ciudadanía –en su calidad de electores– actúa dentro del sistema político premiando o castigando a sus representantes en relación con el ejercicio de su gestión. Al respecto, conviene precisar que esta definición está asociada, exclusivamente, al control de autoridades designadas por medio de la elección popular.

El desarrollo teórico realizado por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz proporciona un aporte sustancial a la categoría de *accountability* vertical de O'Donnell, al incorporar en el análisis la idea de *accountability* vertical de tipo societal, entendida como:

[...] un mecanismo de control vertical, no electoral, de autoridades políticas que descansa en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de

los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control. (Peruzzotti y Smulovitz 2002, 32)

El trabajo de Peruzzotti y Smulovitz refiere a un mecanismo de control que supera el ejercicio electoral y que descansa en las acciones de vigilancia de la ciudadanía –autónoma e independiente– o en el seno de sectores organizados de la sociedad civil, así como en el trabajo de los medios de comunicación a través del periodismo de investigación, que opera – por vías institucionales y no institucionales– sin calendarios políticos, con efectos sobre el control político y con la capacidad de erosionar el prestigio y la credibilidad de políticos, políticos e instituciones. Este concepto se adapta de manera provechosa al contexto de América Latina, en el que los sistemas de partidos así como la legislación electoral y partidaria han constituido un obstáculo a la *accountability* vertical electoral (Mainwaring 1999 en O’Donnell 2004, 24).

La evidencia empírica recogida por los autores para el caso argentino recoge al menos dos formas de intervención estratégica de la *accountability* vertical societal. La primera de ellas, refiere a su contribución mediante la función de señalar los déficits institucionales, para lo cual adopta una labor de monitoreo constante. Una segunda forma de intervención, se expresa en su función de activar dispositivos de control, ya sea de manera directa, cuando los actores sociales recurren a título individual a las agencias de *accountability* horizontal para presentar sus reclamos a través de recursos legales, o indirecta, como resultado de la presión social ejercida (Peruzzotti y Smulovitz 2002, 256).

Si bien Peruzzotti y Smulovitz (2002, 258) sugieren que la emergencia de una política de *accountability* societal alude a una renovada preocupación ciudadana por la calidad y desempeño de las instituciones democráticas, dos riesgos latentes se manifiestan tanto por el potencial rechazo de la clase política a procesar las denuncias o iniciativas de mejoramiento institucional, como por su dependencia a la activación de las agencias de control del Estado. Para Fontaine et al. (2016, 24), lo anterior constituye una paradoja pues, en principio, el concepto de *accountability* societal propone una solución a las fallas de los mecanismos de carácter horizontal y vertical, en tanto su manifestación desembocaría en la activación de las agencias de control. Sin embargo, el reconocimiento de sus formas de intervención estratégica depende de un sistema político abierto y respetuoso de los derechos fundamentales, en el que la clase política esté dispuesta a ser sujeto de control por parte de sus ciudadanos.

Un tipo adicional de *accountability* –de carácter transversal o diagonal– supone la existencia de agencias del Estado que amparan la participación de la sociedad civil, como parte de su estructura institucional (Isunza Vera 2006; Goetz y Jenkins 2001). Así, Isunza (2006; en Isunza y Gurza 2010, 48) elabora la noción de “interfaz socio-estatal”,¹ categoría que pretende situar el núcleo analítico de un conjunto de innovaciones democráticas en la noción de participación ciudadana entendida como control, en el marco de un espacio institucional constituido por las interacciones entre Estado y sociedad (Isunza y Gurza 2010, 46). Es así que en sus trabajos más recientes Isunza y Gurza (2010, 2014 y 2015) estudian la idea de control sobre lo público a partir de una propuesta analítica que desagrega el ejercicio de control a partir de la distinción entre controles estatales en contraposición con aquellos de carácter democrático.

En la Tabla 1.1 se presenta un mapa de controles públicos que permite apreciar dicha distinción, la cual refiere tanto a quién ejerce la función de control como a quienes se encuentran sujetos a ésta.

Tabla 1.1 Mapa de controles públicos

CONTROLES PÚBLICOS		
Controles estatales	Controles democráticos	
Los ejercen: a. Ejecutivo b. Legislativo c. Judicial Sujetan a: a. Representantes b. Burócratas c. Agencias d. Proveedores de bienes y servicios	Electorales	No electorales
		Los ejercen: a. Ciudadanía Sujetan a: a. Representantes

Fuente: adaptado de Isunza y Gurza 2014, 25.

Al respecto conviene precisar que la categoría de interés para la presente investigación –en tanto refiere a la adopción de dispositivos de participación ciudadana desde el diseño de políticas públicas– se centra en la noción de Controles Democráticos No Electorales (CDNE),

¹ El autor organiza la tipología en un mapa conceptual que considera al menos ocho interfaces: (1) horizontal, (2) vertical, (3) societal pro horizontal, (4) societal pro vertical, (5) transversal societal, (6) transversal ciudadana, (7) ciudadana pro horizontal y (8) societal ciudadana. Para un desarrollo más amplio sobre las interfaces socio-estatales véase Isunza 2006 e Isunza y Gurza 2010.

que constituye una categoría más amplia que incorpora un conjunto de dispositivos de control que desde la participación ciudadana –a nivel individual o colectivo informal– así como por medio de la acción mediada por organizaciones civiles, buscan incidir sobre el curso de la acción pública (Isunza y Gurza 2014, 12).

De acuerdo a lo anterior, es posible distinguir entre tres tipos fundamentales de CDNE: (1) institucional, en tanto refiere a la activación de mecanismos de *accountability* horizontal como resultado de las demandas ciudadanas; (2) institucional mixto, que supone la institucionalización de la participación ciudadana en agencias gubernamentales con funciones de control; y (3) extra institucional, que se manifiesta a través de la movilización de la sociedad civil para exigir el cumplimiento de sus demandas (Isunza y Gurza 2014, 28-30).

Los dispositivos de CDNE institucional mixto pueden adoptar tres formas principales, en relación con el nivel de institucionalización de las funciones de control de la ciudadanía. Un primer tipo está vinculado a dispositivos de carácter permanente con un mayor nivel de institucionalización de las reglas que reconocen y regulan la incorporación de la población en espacios de intervención sobre la actividad del Estado, como es el caso de los consejos gestores de políticas públicas en Brasil. Un segundo nivel, refiere a formas menos institucionalizadas de participación; es decir, espacios transitorios para la interlocución de sectores sociales y gubernamentales que se encuentran con el propósito de formular propuestas en el marco de coyunturas específicas, tal como es el caso de las mesas de diálogo colombianas o las conferencias nacionales de políticas en Brasil. Un último tipo de dispositivo de CDNE institucional mixto está constituido por formas reconocidas y reguladas de participación sin la presencia de representantes del Estado, como es el caso de la iniciativa popular regulada en países como Ecuador, Argentina y Colombia (Isunza y Gurza 2014, 29).

El núcleo básico de la propuesta analítica de Isunza y Gurza (2014, 33) es el control de lo público bajo una lógica coercitiva, que implica la capacidad normativa de someter al escrutinio público el ejercicio de representantes y burócratas, a la vez que supone su subordinación. Así, Fontaine et al. (2016, 25) elaboran una taxonomía sobre los dispositivos de *accountability*, en función del grado de coerción que ejerce la ciudadanía sobre el Estado.

En la Tabla 1.2 se ubica el control que despliega la ciudadanía por la vía electoral como el más coercitivo; por su parte, las agencias de balance también ostentan una importante

capacidad de coerción sobre lo público sin la intervención de las y los actores estatales. En contraste, la capacidad coerción de los CDNE y el control desde las agencias asignadas es limitada.

Tabla 1.2 Taxonomía de mecanismos de *accountability*

		Grado de coerción sobre el Estado	
		+	-
Inclusión de actores no estatales	+	Controles democráticos electorales (CDE)	Controles democráticos no electorales (CDNE)
	-	Control estatal a través de agencias de balance	Control estatal a través de agencias asignadas

Fuente: adaptado de Fontaine et al. 2016, 25.

Si bien la taxonomía de Fontaine et al. (2016) ubica a los CDNE como dispositivos de baja capacidad coercitiva, las innovaciones en el diseño institucional de las experiencias de *accountability* están orientadas a superar la participación limitada a la consulta no vinculante sobre los asuntos públicos; su interés más bien, radica en generar procesos de participación que otorguen una capacidad de control efectivo a los actores no estatales, tanto en términos sustantivos, a través de la definición de prioridades y estrategias, como procedimentales, por medio de la fiscalización de presupuestos y el seguimiento al cumplimiento de objetivos y metas (Isunza 2014, 4).

1.1.2. Aportes de los enfoques teóricos del análisis de políticas públicas al problema de la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas

A partir de la discusión sobre una taxonomía de enfoques teóricos para el análisis de políticas públicas propuesta por Fontaine (2015a), se organiza el presente apartado a partir de una revisión de las principales premisas teóricas desarrolladas en relación con los objetos de análisis, las preocupaciones fundamentales y los elementos que se privilegian con el propósito de interpretar el mundo, de tres grandes enfoques teóricos del análisis de políticas públicas: racionalistas, neoinstitucionalistas y cognitivistas.

1.1.2.1. Enfoques racionalistas

Los enfoques racionalistas están vinculados con los orígenes de la “revolución conductista” en las ciencias políticas (Marsh y Stoker 1997), que surgen como reacción a la perspectiva institucional clásica, enfoque predominante en la investigación de las ciencias sociales hasta antes de la mitad del siglo XX. Esta nueva premisa teórica y metodológica implicó analizar los fenómenos sociales como el resultado de una racionalidad instrumental que orienta las conductas individuales y colectivas. Es así como el conductismo centra su preocupación sobre los procesos de elección y la toma de decisiones, a la vez que promueve la transición de una práctica metodológica interpretativa hacia una explicativa, que permita la verificación empírica de sus hipótesis, con la finalidad de adquirir un carácter científico legítimo (Fontaine 2015a, 92).

La consolidación del conductismo como paradigma dominante llegó en la década de los sesenta, imponiendo en el espectro de las ciencias sociales su interés por el comportamiento político, individual y de grupo, abordado de manera empírica. Así, con el propósito de proveer el sustento empírico a las hipótesis conductistas sobre los fenómenos sociales, se impuso el empleo del método deductivo y herramientas del análisis cuantitativo para proveer explicaciones funcionales en lugar de históricas, de la misma manera en la que lo hacía el institucionalismo clásico (Fontaine 2015a, 93). El análisis de políticas públicas también fue abarcado por los supuestos y preocupaciones del conductismo, dando lugar a algunas de las más influyentes teorías sobre la producción de las políticas y sus resultados.

Las teorías de la elección racional

Procedentes del conductismo, tienen su origen teórico a partir de los trabajos del Premio Nobel de Economía Kenneth Arrow, quien desarrolló un poderoso acervo axiomático en torno al problema de la agregación de preferencias individuales bajo el concepto de utilidad colectiva o social.

Las teorías de la elección racional tienen su sustento en al menos cuatro premisas fundamentales. La primera de ellas, refiere al “individualismo metodológico” que argumenta que todo fenómeno social puede ser explicado como producto de la conducta racional de los individuos; es decir, los procesos de elección y la toma de decisiones –a nivel individual y colectivo– producen efectos concretos sobre las estructuras económica y política y social. Una segunda premisa se ocupa de la comprensión del carácter instrumental de la racionalidad,

entendido como la acción individual orientada a la adecuación de instrumentos o medios para la consecución de fines o metas particulares, de esta manera las decisiones se toman con base en un análisis de costo-beneficio, por lo que asume la tesis del *homo economicus* que considera una acción como racional en función de la optimización de la utilidad de los individuos. En tercer lugar, asume que el comportamiento egoísta de los individuos –que los lleva a priorizar sus intereses personales– resulta en el beneficio colectivo. Por último, las teorías de la elección racional favorecen el positivismo metodológico, en tanto incorporan la formalización matemática y las posibilidades que ofrece (Hindmoor 2006 en Fontaine 2015a, 93-4).

En el ámbito del análisis de políticas públicas, las teorías de la elección racional son ampliamente utilizadas como modelo de valoración de las alternativas de política, mediante el análisis costo beneficio y del abordaje de la dinámica de las relaciones principal-agente, referidas a las interacciones entre actores, uno que cumple un papel de tomador de decisiones y, el otro, que las ejecuta (Hindmoor 2010 en Fontaine 2015a, 95; Roth 2014, 73). En este contexto, nace con gran fuerza la escuela de la elección pública (*public choice*) que –sobre la base de las premisas de la teoría de la elección racional– propone extender la comprensión sobre la racionalidad instrumental individual a las decisiones de burócratas y representantes, respecto a su preocupación por los equilibrios presupuestarios, por lo que su interés primordial radica –por lo tanto– en maximizar el presupuesto público (Fontaine 2015a, 100).

La proclamada racionalidad científica que caracteriza a los enfoques racionalistas abrió la vía para la sustitución de la participación democrática por una tecnocracia especializada en el proceso de las políticas, que impuso el uso de técnicas de corte economicista –depositadas en manos de las élites políticas– como criterio único y exclusivo para la toma de decisiones sobre el rumbo de los asuntos públicos (Roth 2013, 26).

1.1.2.2. Enfoques cognitivistas

El segundo conjunto de enfoques de la tipología considera la importancia de las ideas o creencias en la construcción de las políticas públicas. Los enfoques cognitivistas surgen a propósito de la crítica a los enfoques conductistas, al insistir sobre las limitaciones que supone la comprensión de la conducta individual en términos instrumentales; es decir, que el comportamiento esté, exclusivamente, definido en relación a los intereses particulares de una persona. Por el contrario, se argumenta que éstas actúan en el marco de estructuras de orden

global que les obligan a construir una interpretación de la realidad y conducirse dentro de ésta; por lo que, en última instancia, su comportamiento depende de la representación del mundo y no de sus intereses (Muller 2000, 94; Jobert 1992 en Fontaine 2015a, 106).

Sabatier y Schlager (2000 en Fontaine 2015a, 115) clasifican los enfoques teóricos cognitivistas como minimalistas, maximalistas o aproximaciones equilibradas, en función de su alcance teórico, su rigor científico y las posibilidades de falsabilidad empírica de sus hipótesis. Los enfoques minimalistas dan una importancia relativa a las ideas y la función cognitiva, en la determinación de los procesos políticos. Por el contrario, los enfoques cognitivos maximalistas ubican a las ideas en el núcleo de su análisis, tal como es el caso de los marcos interpretativos desarrollados en los trabajos de Emery Roe (2006) sobre el marco de análisis narrativo, así como el de Fischer (2007) en relación con el análisis deliberativo. Una categoría adicional corresponde a las aproximaciones equilibradas, entre las que destaca el marco analítico de las coaliciones promotoras (*Advocacy Coalition Framework*) de Sabatier y Jenkins-Smith (1993), en el que las ideas, valores y creencias compartidas se manifiestan por medio de las coaliciones promotoras, arenas de poder en el ámbito público y privado que coordinan sus acciones con el propósito de concretar sus fines (Sabatier 1993 en Fontaine 2015a, 116). La finalidad de los enfoques cognitivos se resume a partir de la definición de las políticas públicas como factores estructurantes en el proceso de “categorización cognitiva y de construcción social de la realidad” (Surel 2008, 44).

Por su parte, Roth (2014) desagrega esta tipología simple de enfoques teóricos del análisis de políticas públicas, al distinguir entre los enfoques cognitivos e interpretativos; estos últimos, de postura post-empiricista explícita y con mayor énfasis en el papel de las ideas y los factores cognitivos en la construcción de las políticas, a través de la incorporación de técnicas de la comunicación o la retórica. El llamado “giro argumentativo” (Fischer y Forester 1993, en Fontaine 2015a, 118) supone una expresa preocupación por el uso del lenguaje, los argumentos retóricos y las historias (*storytelling*), como vía para la definición de los problemas de políticas (Roth 2008 en Roth 2014, 110). El reconocimiento de la perspectiva deliberativa no solo otorga centralidad al rol de los expertos y analistas de política como facilitadores en las deliberaciones políticas; por el contrario, exige una participación ciudadana activa que constituye el principal insumo en la construcción de las significaciones sobre los problemas de políticas y sus potenciales soluciones (Fontaine 2015a, 147).

1.1.2.3. Enfoques neoinstitucionalistas

La noción de un nuevo institucionalismo aparece desde las ciencias políticas como reacción a la influencia dominante de la perspectiva institucional clásica –cuya preocupación estaba dirigida sobre los aspectos estrictamente formales del aparato público– así como por el desarrollo de una concepción más amplia de las instituciones sociales, políticas y económicas, y su rol en la vida colectiva (March y Olsen 2006, Hall y Taylor 1996). De esta manera, a partir de las décadas de los setenta y los ochenta, comienza a configurarse un enfoque alternativo sobre el abordaje de las instituciones políticas.

Uno de los trabajos más influyentes sobre la emergencia de un nuevo institucionalismo es el desarrollado por Hall y Taylor (1996), quienes distinguen el surgimiento de al menos tres principales vertientes: histórica, de la elección racional o económica, y sociológica. De manera general, cada una de estas vertientes reconoce a las instituciones como el núcleo central de su análisis; sin embargo, difieren tanto en la manera de concebir su naturaleza, como en los procesos mediante los cuales se traducen las reglas y las estructuras que establecen, sostienen, transforman o suprimen a las instituciones (March y Olsen 2006, 4).

Por su parte, Peters (2003) distingue al menos seis vertientes de nuevo institucionalismo, al incorporar –a las tres señaladas anteriormente– el análisis de los institucionalistas empíricos, cuyos postulados se sostienen sobre la base de una importante influencia del institucionalismo clásico, que considera que la estructura gubernamental constituye una variable independiente capaz de influir sobre las decisiones públicas y, por lo tanto, el rumbo de las políticas (Peters 2003, 38; Fontaine 2015b, 81). Asimismo, se añaden las vertientes internacional y social; la primera, en referencia a la existencia de reglas y estructuras formales que rigen la interacción entre Estado e individuos, en términos de la política internacional y; la segunda, cuyo propósito es describir la manera en la que se constituyen las relaciones entre el Estado y la sociedad (Peters 2003, 39). Al igual que en el trabajo de Hall y Taylor (1996), se sostiene el papel de las instituciones como rasgo estructural del análisis; sin embargo, su aporte se desagrega en una tipología más amplia.

Como refiere Fontaine (2015b, 81), más tarde se han añadido dimensiones transdisciplinarias, como es el caso particular de la discusión sobre la emergencia de un nuevo institucionalismo feminista (Mackay, Kenny y Chappell 2010, Krook y Mackay 2011), que sugiere la posibilidad de diálogo entre la literatura feminista y el nuevo institucionalismo, y cuyo

resultado constituye un aporte en relación con la manera en la que las instituciones y los procesos institucionales reflejan y refuerzan la estructura de las relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres (Kenny 1996, 455; Lowndes 2010, 65).

Aportes del neoinstitucionalismo al análisis de políticas públicas: tres vertientes

El neoinstitucionalismo histórico surge como respuesta frente al funcionalismo estructural, predominante en las ciencias políticas entre 1960 y 1970. Esta vertiente define a las instituciones como el resultado de un legado perdurable de eventos –en gran medida contingentes– y de luchas políticas que han dado forma a procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones adheridas a la estructura organizacional de la política, la sociedad y la economía, que se presentan en la forma de una dimensión normativa. De acuerdo a lo anterior, el neoinstitucionalismo histórico se destaca por proponer una mirada del desarrollo institucional como resultado de la dependencia de la trayectoria; es decir, una situación heredada del pasado que condiciona el desarrollo subsecuente (Hall y Taylor 1996, 938).

La vertiente histórica se interesa por conceptualizar la relación causal entre las instituciones y el comportamiento individual. Dos enfoques permiten explicar esta relación. Por un lado, el enfoque del cálculo, el cual argumenta que las instituciones proveen información relevante con la capacidad de afectar las expectativas individuales, en la medida en que éstas responden al comportamiento instrumental y al cálculo estratégico. Sin embargo, las perspectivas individuales también pueden relacionarse con un enfoque cultural que –si bien no niega la existencia del comportamiento racional– enfatiza en el hecho de que las personas se vuelcan en rutinas establecidas o patrones conocidos de conducta para conseguir sus propósitos, visualizándolos más como satisfactores que como agentes que maximizan sus utilidades (Hall y Taylor 1996, 939-942). Al respecto, las y los individuos son concebidos tanto como seguidores de reglas, como personajes con intereses estratégicos propios (Steinmo 2008).

Por el contrario, el neoinstitucionalismo de la elección racional –que surge en paralelo con el neoinstitucionalismo histórico– alude al comportamiento instrumental individual, el cual busca maximizar un conjunto fijo de gustos y preferencias de manera estratégica (Hall y Taylor 1996, 944). De acuerdo a la vertiente económica, las instituciones constituyen estructuras de cooperación voluntaria que son creadas en referencia al valor que las personas otorgan a las ganancias derivadas de la superación de los problemas de acción colectiva

(Ostrom 1990), por lo que su papel está vinculado a procurar más o menos incertidumbre sobre la conducta de seres humanos, en favor del grado de predictibilidad de una situación (North, 1990). Esta es, precisamente, la razón por la que las instituciones permanecen en el tiempo, para preservar los beneficios ofrecidos por las alternativas institucionales disponibles (Hall y Taylor 1996, 945). El neoinstitucionalismo de la elección racional enfatiza sobre el papel de la interacción individual estratégica; es decir, el comportamiento de las personas es influenciado por el cálculo estratégico en relación con las expectativas sobre el comportamiento de otros, en la determinación de los resultados de políticas (Hall y Taylor 1996, 944). Es de esta forma como se constituyen las estructuras de coordinación; sin embargo, las críticas a este enfoque apuntan sobre la complejidad de esta dinámica, que también puede dar como resultado estructuras de coerción, poder y dominación (Lowndes 2010).

Por su parte, el neoinstitucionalismo sociológico nace a finales de los años setenta como rama de la sociología de las organizaciones. Desde este enfoque, se propone abordar el análisis de las instituciones a partir de una mirada más amplia que la desarrollada por las ciencias políticas, pues se considera a las instituciones no solo como un conjunto de reglas formales, procedimientos o normas, sino también como un conjunto de prácticas culturales específicas que ofrecen modelos cognitivos, con la capacidad de influir sobre la acción humana. Un aspecto fundamental del neoinstitucionalismo sociológico refiere a su comprensión de la relación entre instituciones y acción individual que –en contraste con la propuesta del neoinstitucionalismo histórico y económico– supone la presencia de una dimensión cognitiva de la influencia institucional sobre el comportamiento individual, en tanto provee guiones cognitivos, categorías y modelos que son indispensables para la acción y la interpretación del mundo (Hall y Taylor 1996, 948). De esta manera, las y los actores institucionales son vistos como seres fundamentalmente sociales, cuyas acciones están determinadas por una “lógica de lo adecuado” que establece y prohíbe determinados tipos de comportamiento (Hall y Taylor 1996, 949).

El neoinstitucionalismo sociológico se distingue también de las vertientes histórica y económica, al asumir que son las prácticas institucionales las que generan el cambio, pues sostiene que las organizaciones suelen adoptar nuevas prácticas, no con la intención de promover la eficiencia sino con el propósito de mejorar la legitimidad social de la organización o de sus participantes; es decir, la “lógica de lo adecuado” condiciona la

adopción de formas o prácticas institucionales inéditas por el hecho de ser ampliamente valoradas dentro de un entorno cultural más amplio (Hall y Taylor 1996, 949). De esta manera, el neoinstitucionalismo sociológico busca dar explicaciones sobre por qué las organizaciones adoptan un conjunto específico de formas institucionales (Hall y Taylor 1996, 946-947; Peters 2003, 159).

Nuevos institucionalismos: una crítica desde el feminismo

La discusión sobre la emergencia de un nuevo institucionalismo feminista se inscribe en la crítica en torno a la ausencia de un análisis de las relaciones de género desde las instituciones (Kenny 2007; Mackay, Kenny y Chappell 2010). En este sentido, se afirma que la construcción de una síntesis teórica institucionalista –desde el feminismo– representa un aporte al análisis de las normas, las reglas y las prácticas institucionales y su efecto sobre los resultados de política, visto a través del prisma de las relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres (Kenny 2007, 91). De hecho, la crítica fundamental de la teoría feminista a las múltiples vertientes del nuevo institucionalismo es, precisamente, que se subestima la compleja dinámica de las relaciones de poder y su influencia sobre los mecanismos y las decisiones institucionales.

Mackay, Kenny y Chappell (2010) argumentan que el neoinstitucionalismo feminista comparte algunas de sus preocupaciones fundamentales con otras vertientes. Así, define a las instituciones como estructuras que posibilitan –a la vez que constriñen– patrones de conducta femenina y masculina aceptables; es decir, reglas y valores para hombres y mujeres definidos al interior de las instituciones (Chappell 2002, 2006 en Mackay, Kenny y Chappell 2010, 582). La categoría género es entonces comprendida como elemento constitutivo de las instituciones y las estructuras sociales, de acuerdo a la percepción –social y cultural– de que existen diferencias fundamentales entre hombres y mujeres, lo cual da paso a la naturalización de un determinado tipo de relaciones asimétricas de poder fundamentadas en razón de la condición de género.

El neoinstitucionalismo feminista se preocupa también por las perspectivas sobre los orígenes institucionales, el cambio y la estabilidad. Al respecto, las relaciones de género presumen construcciones sobre la masculinidad y la femineidad que se imprimen en la lógica de las instituciones, por lo que no son vistas únicamente como institucionales sino también como institucionalizadas; es decir, relaciones incrustadas en las instituciones con la función de

limitar y dar forma a la interacción (Mackay, Kenny y Chappell 2010, 580). De acuerdo a lo anterior, las relaciones de género se constituyen en lo que Connell (2002, 2006 en Mackay, Kenny y Chappell 2010, 582) define como un “régimen de género”, contra el cual cualquier intento de reforma debe competir; en tanto dispone de mecanismos por medio de los cuales los arreglos particulares y las asimetrías de poder son naturalizadas a nivel institucional (Mackay, Kenny y Chappell 2010, 582).

En resumen, la discusión en torno a una vertiente de nuevo institucionalismo feminista destaca las preocupaciones centrales compartidas con el resto de vertientes, sobre las instituciones formales e informales; la continuidad y el cambio institucional; entre otros, como parte de una agenda de investigación que ha sido ampliamente abordada desde la ciencia política feminista, por lo que su propuesta pretende incorporar el estudio de las relaciones asimétricas de poder como enfoque analítico central para explicar cómo las normas de género operan dentro de las instituciones produciendo resultados específicos.

Conviene precisar que el uso del marco analítico neoinstitucionalista feminista –desde el análisis de políticas públicas– se aborda a partir del estudio de la selección de instrumentos de política, por lo que más allá de explorar la relación causal entre la participación ciudadana y su efecto sobre la reproducción de las relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres, su aplicación tiene como propósito evidenciar la presencia de construcciones sociales vinculadas al género en el seno de la lógica de las instituciones, a través de una revisión de los instrumentos de política.

1.1.3. El diseño de políticas públicas

El desarrollo del análisis de políticas públicas como disciplina (*policy analysis*) se remonta al trabajo del politólogo estadounidense Harold Lasswell (1951), quien identificó la necesidad reconciliar las ciencias políticas con un campo de investigación (*policy sciences*), emergente en los Estados Unidos que –a partir de la segunda mitad del siglo XX– posicionó la preocupación por la articulación de las demandas sobre la formación de la agenda de políticas públicas, su formulación e implementación (Roth 2014, 47; Fontaine 2015a, 37). El llamado de Lasswell a la “orientación hacia las políticas” impulsó el desarrollo de la herramienta analítica conocida como el ciclo de políticas que, en su definición más acreditada, refiere a una sucesión lógica de etapas implícitas en el proceso de las políticas públicas (Jones 1970 en Roth 2014, 52). Así, el ciclo está compuesto, fundamentalmente, por cinco fases: (1)

definición del problema, (2) puesta en la agenda, (3) formulación de la solución, (4) implementación de la solución seleccionada y (5) evaluación de resultados.

La revisión de Howlett (2011) en torno a las etapas del ciclo de políticas refiere a una comprensión contemporánea de dos de sus componentes fundamentales. Así, el autor entiende el diseño de políticas como una actividad que articula tanto el proceso de formulación de políticas públicas, entendida bajo una lógica instrumental de resolución de problemas (deLeon 1999, Hill and Hupe 2006; citado en de Howlett 2011, 18) como el de implementación, fase del ciclo vinculada a la aplicación de un conjunto de instrumentos de política por medio de los cuales es posible concretar los objetivos perseguidos. El diseño de políticas entendido como formulación alude a cuatro tareas fundamentales. En primer lugar, supone la labor de realizar una evaluación técnica de la información relevante disponible sobre los problemas de políticas y sus alternativas de respuesta. Una segunda tarea, refiere a la facilitación del diálogo entre las y los personajes involucrados dentro del proceso de política, quienes de acuerdo a Fontaine (2015a, 82-3) están personificados por representantes y burócratas, además de figuras destacadas de la academia, los *think tanks*, las organizaciones no gubernamentales, entre otros. En tercer lugar, sugiere una labor en la formulación y la valoración de las posibles opciones de respuesta, que implica –en mayor o menor medida– un núcleo de deliberaciones con el propósito de elegir los instrumentos que serán privilegiados. Por último, apunta a la consolidación de las alternativas de respuesta a través de la retroalimentación que provean las partes concernidas (Thomas 2001 en Howlett 2011, 31).

1.2. Metodología de la investigación

1.2.1. Justificación del método

Neoinstitucionalismo

La presente investigación privilegia el análisis de políticas públicas a partir de un marco analítico neoinstitucionalista, lo cual supone que la categoría esencial de estudio son las instituciones. Para Ostrom (2007), comprender las implicaciones de la realización de una investigación de carácter institucional, conlleva importantes desafíos. Exige prestar atención sobre la naturaleza de las instituciones, en tanto se adaptan a múltiples interpretaciones que se utilizan para estructurar y dar significado a patrones de interacción específicos. Las diferentes vertientes del neoinstitucionalismo asumen compromisos teóricos y metodológicos distintos, que les llevan a analizar las dinámicas de políticas –y sus resultados– a través de un diverso conjunto de supuestos analíticos, por lo que entender la naturaleza de las instituciones no

implica, exclusivamente, preocuparse por su comprensión como categoría de análisis; por el contrario, requiere prestar atención a los entornos institucionales formales e informales; los orígenes institucionales, el cambio y la estabilidad; la agencia de los individuos; entre otros (Ostrom 2007, 23; Mackay, Kenny y Chappell 2010, 584).

El neoinstitucionalismo requiere abarcar múltiples niveles de análisis, pues se asume la existencia de una compleja estructura de reglas y normas que son resultado de un proceso de toma de decisiones a diferente nivel analítico, por lo que recurre al reconocimiento de los niveles macro, meso y micro para analizar las estructuras institucionales y su incidencia sobre las decisiones colectivas de elección y –en última instancia– sobre las decisiones del día a día de los individuos. Al mismo tiempo, establece relaciones configurativas en lugar de relaciones no acumulativas; es decir, evita segmentar el análisis y promueve la comprensión combinada de las causas que intervienen en la configuración de un problema de investigación (Ostrom 2007, 23-24).

El neoinstitucionalismo ofrece una perspectiva útil a través de la cual es posible canalizar el estudio de las políticas públicas, en tanto permite comprender cuestiones clave en torno a la naturaleza de las instituciones –y su transformación– como sobre la manera en que éstas moldean la conducta de los actores, por medio de la construcción de reglas, normas y políticas; por lo que a partir de la literatura revisada, se retoma la discusión en torno a su vertiente feminista con el propósito de construir un marco de referencia para el análisis de la adopción de la participación ciudadana como elemento del diseño de políticas públicas. Así, la naturaleza de las instituciones se comprende mediante las construcciones sobre la masculinidad y la femineidad que se traducen en relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres dentro de la lógica institucional.

Process tracing

Por su parte, el método seleccionado pretende “abrir la caja negra de la causalidad” (Beach y Pedersen 2013) y examinar las implicaciones observables sobre la presencia de un mecanismo causal que opera para generar un resultado, por lo que el interés por aplicar el *process tracing* se corresponde con la naturaleza explicativa de la pregunta de investigación, en tanto ha surgido como un importante método de inferencia causal de la investigación cualitativa en las ciencias sociales, particularmente, en los diseños de investigación de estudios de caso (Beach y Pedersen 2013). De esta manera, constituye una herramienta analítica que a partir de piezas

de evidencia –a menudo concebidas como entidades que forman parte de un sistema causal complejo– operan para desarrollar o probar hipótesis sobre el funcionamiento de un mecanismo causal que permite explicar cómo se ha llegado a un determinado resultado (Beach y Pedersen 2013, 29; Bennett y Checkel 2015, 7; Collier 2011, 823).

Como método, el *process tracing* resulta de gran utilidad para explicar las relaciones causales, lo cual implica ir más allá de identificar la existencia de una correlación entre una variable independiente y otra dependiente, en tanto supone dar un paso adicional en el análisis de mecanismos causales y la construcción de teorías (Beach y Pedersen 2013, 9). Lo anterior se refleja en la ambición que persigue el *process tracing* por trazar procesos causales; es decir, en su interés por establecer inferencias sobre las explicaciones causales que intervienen en el proceso de interacción entre una o más causas y su *outcome* o resultado (George y Bennett 2005, 6). Una fortaleza adicional del *process tracing* es que –gracias a su razonamiento contrafáctico– permite evaluar hipótesis explicativas previas y descubrir nuevas hipótesis (Kay y Baker 2015, 2; Collier 2011, 824).

1.2.2. Justificación de la selección de caso

Con el propósito de transparentar el proceso de investigación, se recurre al uso de los criterios generales propuestos por Beach y Pedersen (2016) para la selección del caso de investigación (*case-based*). De manera particular, se alude a un conjunto de pautas que deben ser tomadas en cuenta al momento de embarcarse en la aplicación de herramientas metodológicas que buscan dar explicaciones sobre relaciones causales, a partir del uso de mecanismos causales.

Conviene advertir que Beach y Pedersen (2016) se alejan de las recomendaciones que asumen un conjunto de supuestos vinculados a diseños de investigación basados en el análisis de varianza (*variance-based*), en los que el papel de la selección de caso cumple la función de aislar los efectos de potenciales variables alternativas dentro de un modelo (Gerring 2008, 664-5); por el contrario, el control de las posibles causas alternativas en las investigaciones basadas en estudios de caso se logra –a nivel empírico– a través de la evaluación de las piezas de evidencia sobre la presencia de una entidad del mecanismo causal poseen una explicación alternativa plausible (Beach y Pedersen 2016, 3).

De acuerdo a Beach y Pedersen (2016, 12), el primer paso de la selección consiste en realizar un mapeo de la población de casos, los cuales pueden ser organizados a partir de una matriz

de cuatro cuadrantes. En el primer cuadrante se ubica un grupo de casos definidos como “típicos” en los que *a priori* es posible esperar que la presencia de una relación causal entre *X* y *outcome* se manifieste a través de un mecanismo causal teorizado. El segundo cuadrante refiere a un conjunto de casos discordantes (*deviant cases*) en los que es posible identificar la presencia de un resultado en ausencia de la causa, por lo que los autores identifican en este tipo de casos una fuente de nuevas causas alternativas. Un tercer cuadrante agrupa casos analíticamente irrelevantes; es decir, casos en los que no se manifiesta ni la causa ni el resultado, por lo que se considera que no ofrecen aportes para explicar la presencia de una relación causal teorizada. Por último, en el cuarto cuadrante se ubica otro tipo de casos discordantes (*deviant cases*) en los que la causa se encuentra presente en ausencia del resultado, por lo que puede ayudar a identificar si potenciales causas alternativas o condiciones del contexto han sido omitidas del análisis.

En la Tabla 1.3 se muestra el mapeo de la población de casos de políticas para la igualdad y la equidad de género en la región centroamericana.²

Tabla 1. 3 Mapeo de población de casos de participación ciudadana en el área de políticas públicas para la igualdad y la equidad de género³

<i>Outcome</i>	Criterio de eficiencia + condiciones teóricas del contexto <i>no</i> presentes	Criterio de eficiencia + condiciones teóricas del contexto presentes
CDNE-IM	<i>Casos discordantes</i> (nuevas causas)	Casos típicos
	Costa Rica (2007-2017)	El Salvador (2011-2014) Guatemala (2008-2013) Panamá (2012)
No CDNE-IM	Casos analíticamente irrelevantes	<i>Casos discordantes</i> (causas o contexto omitido)
	Honduras (2010-2022)	-
	II	I
	III	IV
		Causa

Fuente: elaboración propia

² Si bien se refiere a un mapeo de la región centroamericana, no fue posible encontrar la información pertinente sobre el área de políticas públicas para el caso de Nicaragua, motivo por el cual ha sido excluido del análisis.

³ Conviene advertir que en los casos de El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá, los mecanismos de adelanto para las mujeres han sido creados bajo la figura de instituciones autónomas en lo técnico, lo administrativo y lo financiero bajo la autoridad de una Junta Directiva, en las que se incorpora la representación de organizaciones del movimiento social. Sin embargo, para fines de esta investigación se ha considerado aquellos casos en los que además de la figura institucional se incluyen otros escenarios para la participación ciudadana de las mujeres.

Según la propuesta de Beach y Pedersen (2016), el caso de la Política Nacional de la Mujer (2010-2022) en Honduras resulta irrelevante para la investigación en tanto no se observa el resultado; es decir, no ha sido posible encontrar evidencia que demuestre la adopción de dispositivos de control no electoral, ni que confirme la presencia de la causa; por el contrario, luego de la deposición del Presidente Manuel Zelaya por el ejército hondureño en 2009, el país entró en un período de restitución del orden democrático que concluiría con la elección de Porfirio Lobo como presidente de la República de Honduras.

El caso particular de Costa Rica –un país de reconocida tradición democrática en la región– el surgimiento del movimiento de mujeres y feminista en la década de los ochenta consiguió articularse a partir de necesidades propias de su género y no en función de reivindicaciones vinculadas a la estructura de clase o etnia, cuestión que le ha permitido configurarse como un movimiento social heterogéneo con una base social diversa (Torres 2012, 89; Casaus 2008, 67), lo que le ha llevado a conquistar importantes avances en términos de la participación política y ciudadana de las mujeres, que se han visto traducidos en elevadas tasas de participación femenina en puestos de elección popular e –incluso– en el hecho de tener una mujer como presidenta de la República (Torres 2012, 80). De manera adicional, la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres⁴ –ente rector de la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género– dispone en su capítulo IV la creación del Foro de las Mujeres, un espacio de carácter consultivo que congrega al conjunto de organizaciones sociales vinculadas al trabajo a favor de los derechos de las mujeres costarricenses con el propósito de propiciar un espacio para la discusión de las políticas públicas de género en el país. La peculiaridad de las condiciones políticas, sociales y económicas de Costa Rica conduce a ubicarle dentro del II cuadrante, en tanto se identifica la presencia de potenciales causas alternativas que llevaron a la adopción de dispositivos de control no electoral.

Por su parte, la revisión para el caso de Panamá reveló la existencia del Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) creado mediante Decreto Ejecutivo No. 70 del 27 de julio de 1995 durante el gobierno de Ernesto Pérez Balladares (1994-1999). El CONAMU –instalado el 12 de enero de 1996– fue convocado por el Estado panameño para el establecimiento de un organismo de consulta que aglutina la representación de instituciones públicas, así como de organizaciones de la sociedad civil, entre las que destacan el Foro Mujer y Desarrollo, el Foro

⁴ Costa Rica, Asamblea Legislativa. *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*. Ley de la República No. 7801 del 30 de abril de 1998, en La Gaceta No. 94, 18 de mayo de, 1998.

Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá, entre otras (Ministerio de la juventud, la mujer, la niñez y la familia s.f., 13, 18-9).

En el estudio del caso guatemalteco, la participación ciudadana en la gestión pública se ha materializado a través del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, esquema que articula una plataforma de interlocución entre el Estado y los grupos poblacionales indígenas –maya, xinca, garífuna– y no indígena, desde el nivel nacional hasta el ámbito comunitario. De manera simultánea, la Secretaría Presidencial de la Mujer⁵ (SEPREM) –en su función como mecanismo de adelanto para las mujeres guatemaltecas– impulsó la convocatoria de un Comité Consultivo, el mismo que se configuró como un órgano de apoyo y asesoría interinstitucional de la SEPREM, en el marco del proceso de formulación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (2008-2013). Además de estar conformado por la representación de las personas titulares de ministerios, secretarías y otras dependencias gubernamentales vinculadas a la implementación de la política, el Comité Consultivo contó con la representación de las delegadas de las organizaciones de mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas (SEPREM 2008, 13).

En el caso de El Salvador, la revisión permitió identificar la figura de los Consejos Consultivos y de Contraloría Social para los Derechos de las Mujeres (CC y CS) como un dispositivo territorial que refiere a la participación ciudadana y la contraloría social de las mujeres salvadoreñas. Así, los CC y CS han sido diseñados en el marco de la formulación de la Política Nacional de las Mujeres (2011-2014) como una estrategia promovida con el propósito de fortalecer el ejercicio de ciudadanía de las mujeres en todo el territorio nacional, a través del establecimiento de un espacio de interlocución para la construcción y el monitoreo de las políticas públicas de género en el país. Tras la alternancia política en 2009, la nueva gestión presidencial puso sobre la mesa el debate sobre la incorporación de la perspectiva de género como estrategia integral y transversal de las políticas sectoriales integradas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 (Gobierno de El Salvador 2010, 63). En ese contexto, los CC y CS aparecen como un dispositivo instalado desde el Instituto Nacional de las Mujeres (ISDEMU), agencia pública responsable de la promoción de políticas públicas para el desarrollo integral de las mujeres salvadoreñas.

⁵ Guatemala, Órgano Ejecutivo. *Creación de Secretaría Presidencial de la Mujer*. Acuerdo Gubernativo No. 200-2000 del 17 de mayo de 2000.

Como parte de la investigación se ha seleccionado el caso de los Consejos Consultivos y de Contraloría Social para los Derechos de las Mujeres como dispositivo de control no electoral dispuesto por la Política Nacional de las Mujeres en El Salvador, en la medida en que refieren a la adopción de escenarios de participación y contraloría de las mujeres salvadoreñas como elemento del diseño de políticas públicas.

La selección del caso de estudio se justifica a partir de al menos tres razones vinculadas a las condiciones teóricas del contexto. La primera de ellas, se relaciona con el déficit de investigaciones sobre el abordaje de la participación ciudadana en el contexto del momento democrático que vive El Salvador (Grégori 2010, 2), ya que luego de la alternancia política se presentó una oportunidad histórica para avanzar hacia la consolidación del proceso de transición democrática. Una segunda razón alude al limitado conjunto de experiencias de innovaciones democráticas promovidas desde el nivel central en el país, es así que la estrategia de los CC y CS se erige como una importante iniciativa para la promoción de formas de control no electoral, que además de ser impulsada desde una de las instituciones del Órgano Ejecutivo comprende una cobertura en todo el territorio nacional. Por último, una tercera razón para poner particular atención sobre este caso corresponde al análisis de las limitaciones y las potencialidades del diseño del dispositivo, en términos de fortalecer los escenarios de participación y control sobre los asuntos públicos.

1.2.3. Presentación del método

La discusión de King, Keohane y Verba (KKV) en el reconocido texto *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, constituye un importante precedente en el debate metodológico contemporáneo sobre el abordaje de las ciencias sociales en términos de relaciones causales. Su propuesta de estudiar las aproximaciones cualitativas a partir de los estándares de los métodos cuantitativos –concretamente, del análisis de regresión– ha recibido cuestionamientos por parte de diversos autores (George y Bennett 2005; Brady y Collier 2010, Mahoney 2010) quienes –a pesar de discrepar con algunos de los principales postulados de KKV– reconocen la necesidad de reestructurar el abordaje de los métodos cualitativos, particularmente, respecto a la selección de casos.

La respuesta post–KKV (Mahoney 2010) refiere al uso del *process tracing* como herramienta metodológica cualitativa para la construcción de inferencias descriptivas y causales. Al respecto, Beach y Pedersen (2013, 23) argumentan que el giro de las ciencias sociales hacia

las explicaciones basadas en mecanismos causales remite a dos debates ontológicos fundamentales; el primero de ellos, vinculado a la discusión sobre la causalidad, entendida a partir de patrones regulares de asociación empírica o, por el contrario, en términos de mecanismos; mientras que un segundo debate, se ocupa de su naturaleza probabilística o determinística.

Entender la causalidad desde un enfoque de regularidad implica limitarse, estrictamente, a determinar la existencia de una correlación entre variables independientes y dependientes, a partir de un conjunto específico de observaciones; por el contrario, una comprensión mecanística se preocupa más bien por construir una conexión más profunda entre causa y resultado (*outcome*). Por su parte, la causalidad entendida en términos probabilísticos presume un mundo con propiedades aleatorias sistemáticas y no sistemáticas; es decir, un escenario en el que se observan tanto características aleatorias inherentes a los fenómenos sociales como aquellas producto de las complejidades del mundo social, además de incorporar un componente de error; por el contrario, la causalidad expresada en términos determinísticos busca obtener resultados con mayor capacidad explicativa sobre si una causa es condición necesaria o suficiente de un resultado (Beach y Pedersen 2013, 26-27).

Beach y Pedersen (2013, 71-76) señalan dos diferencias fundamentales entre el *process tracing* y otros métodos utilizados en las ciencias sociales, particularmente, aquellos vinculados a los estudios que hacen uso de métodos cuantitativos. Una revisión de la literatura sugiere que –en primer lugar– se distinguen respecto al tipo de material empírico que buscan recolectar; así, mientras que la ambición del abordaje propuesto por KKV consiste en desagregar las observaciones de un caso individual con el propósito de crear matrices de información de variables independientes e independientes (*Data-set observations* o DSOs), el *process tracing* busca establecer inferencias que se apoyan en un tipo de material empírico que –luego de una evaluación en función de conocimiento contextual específico respecto al caso– adquiere la condición de evidencia.⁶

⁶ Brady, Collier y Seawright (2010) refieren a un tipo de material empírico denominado *causal-process observations* (CPOs) u observaciones de procesos causales. No obstante, Beach y Pedersen (2013, 73), sugieren que el uso de dicho término no hace una distinción clara de las observaciones y la evidencia, a la vez que alude a una concepción covariante de una relación entre variables.

En segundo lugar, su distinción se manifiesta en los propósitos analíticos de las inferencias causales que realizan; por un lado, los estudios estadísticos cuantitativos se ocupan de las inferencias sobre la magnitud de los efectos causales que una variable independiente tiene sobre una variable dependiente en una población de casos; mientras que el *process tracing* se interesa por construir inferencias sobre la presencia o la ausencia de mecanismos causales hipotéticos para un caso individual. Así, la aplicación del *process tracing* significa superar el análisis de correlación entre variables y adentrarse en la lógica de los mecanismos causales, sistemas complejos en los que interviene un conjunto de entidades que operan en contextos específicos para la transferencia de fuerzas causales capaces de producir un resultado. De esta manera, cada entidad del mecanismo constituye un eslabón del engranaje, con la función de transmitir las fuerzas productoras de cambio (George y Bennett 2005; Beach y Pedersen 2013, 24, 29).

De acuerdo a Bennet y Checkel (2015, 10) conviene aclarar que la definición de mecanismos causales sugiere que se trata de mecanismos inobservables. Esta discusión se aborda a partir del debate ontológico con el propósito de indicar que no se puede observar la causalidad pero sí es posible hacer inferencias sobre ella, mediante la construcción de hipótesis o teorías sobre las entidades que integran un mecanismo causal y cómo se espera que éste funcione. Los autores también discuten sobre las críticas al aparente compromiso del *process tracing* con el individualismo metodológico, sobre lo cual señalan que las explicaciones basadas en el uso de mecanismos causales no son exclusivas del nivel micro; por el contrario, es posible aplicar el método a nivel macro. Un apunte adicional en relación con la definición de mecanismos causales advierte sobre la controversia de su poder explicativo, vinculado a condiciones de suficiencia en contraposición con los criterios de probabilidad del análisis estadístico clásico. Sobre lo anterior, Mahoney (2008, 420 citado en Beach y Pedersen 2013, 17) insiste en que la presencia del error es atribuible a las limitaciones de teorías, modelos y observaciones.

Tres vertientes del Process Tracing

De acuerdo a Beach y Pedersen (2013), una revisión sobre el uso del *process tracing* en la investigación social –particularmente en ciencias políticas y relaciones internacionales– ha permitido identificar al menos tres variantes del método: (1) *theory-testing*, (2) *theory-building* y (3) *explaining-outcome*. Común a cada una, se encuentra la posición ontológica mecanística y determinística de la causalidad y el uso de la lógica bayesiana para establecer inferencias causales.

En su variante *theory-testing*, el uso del *process tracing* tiene como propósito analítico fundamental la comprobación de una relación causal propuesta por la teoría por medio de su aplicación a un caso concreto. De esta manera, busca determinar –por medio de una lógica deductiva– si un mecanismo causal teorizado está presente –o no– en un caso y si ha funcionado de acuerdo a lo propuesto por la teoría (Beach y Pedersen 2013, 15). Lo anterior supone un dominio teórico especializado por parte de la persona que realiza la investigación, que recurre al apoyo de un conjunto de insumos teóricos para explicar una relación causal, con el propósito de operacionalizar el mecanismo causal subyacente.

La versión *theory-building* se recomienda en dos situaciones específicas: (1) cuando se ha establecido una relación causal pero se desconocen las entidades que dan forma al mecanismo causal y (2) cuando se observa un resultado pero sus causas son inciertas (Beach y Pedersen 2013, 16). Como su nombre lo indica, el *process tracing theory-building* utiliza una lógica inductiva para construir una teoría de rango medio que permita explicar un nexo de causalidad desconocido, a la vez que las pretensiones de su aplicación en las ciencias sociales superan los límites de un solo caso y buscan establecer una explicación teórica generalizable, por lo que las investigaciones que emprenden su uso presumen la intención de formalizar un aporte teórico inédito.

En su modalidad *explaining-outcome*, el *process tracing* busca establecer inferencias causales mediante la construcción de una explicación mínimamente suficiente sobre la presencia de un resultado para un caso particular. La condición de suficiencia da cuenta que la explicación elaborada incorpora todos los aspectos relevantes de un resultado sin ser redundante, por lo que obliga la inclusión de un conglomerado ecléctico de mecanismos causales sistemáticos y específicos al caso seleccionado que permitan construir –a partir del uso de las lógicas deductiva e inductiva– la mejor explicación posible para un resultado. A diferencia de las variantes anteriores, los mecanismos causales son entendidos como un instrumento heurístico que no se interesa por trazar inferencias generalizables; por el contrario, su interés radica en explicar fenómenos sociales emblemáticos (Beach y Pedersen 2013, 19).

Si bien las tres vertientes del *process tracing* comparten su interés por el abordaje de los mecanismos causales y su comprensión teórica –así como los supuestos sobre la naturaleza de las relaciones causales– difieren en al menos cuatro aspectos fundamentales. El énfasis del *theory-testing* y el *theory-building* en la teoría (*theory-centric*) supone realizar un tipo

particular de inferencias sobre la presencia/ausencia de entidades –o del mecanismo causal en sí mismo– con base en elementos teóricos, o bien identificar las manifestaciones observables que permitan construir el mecanismo causal subyacente y formular una nueva teoría; por el contrario, su variante *explaining-outcome* pone el acento en la evidencia empírica (*case-centric*), a partir de la cual se construyen inferencias en términos de un criterio de suficiencia. Dos distinciones adicionales surgen como consecuencia, su intención de probar o construir mecanismos causales teorizados y la naturaleza de las inferencias que realizan. Por último, la variante *explaining-outcome* difiere en su comprensión sobre la pretensión de generalidad de los mecanismos causales, al incluir elementos sistemáticos y no sistemáticos (Beach y Pedersen 2013, 13).

La presente investigación optó por la aplicación del *process tracing theory-testing* en tanto constituye la variante del método que mejor se corresponde con el propósito analítico de la investigación, vinculado al interés de aportar evidencia empírica para probar la existencia de una relación causal delimitada por la teoría; es decir, se apoya del desarrollo de una discusión teórica sobre una relación causal, con el propósito de construir un mecanismo que permita explicar el *outcome* que se analiza para un caso seleccionado.

1.2.4. Presentación de las técnicas

1.2.4.1. Tipología de instrumentos de política

Una importante fuente de observaciones⁷ empíricas son los instrumentos de política, cuya naturaleza refiere a representaciones, traducciones e interpretaciones que varían en el tiempo y según los actores (Fontaine 2015, 82), y que se manifiestan a partir del conjunto de medios o dispositivos reales desplegados por la administración gubernamental –como parte de su caja de herramientas– con el propósito de estructurar la acción pública, en función de un objetivo específico (Howlett 2011, 22; Howlett 2009, 130).

Para Fontaine (2015, 83), una tipología con el mérito de poseer la capacidad de explicar la transformación que atraviesan las etapas del proceso de políticas –en tanto abarca todos sus aspectos instrumentales– es la matriz desarrollada por Christopher Hood (1986), que compone

⁷ Para Fairfield y Charman (2015, 23), al emprender un *process tracing*, las observaciones definidas como evidencia son relevantes no por su contenido, sino por el hecho de su presencia; es decir, en tanto sea posible comprobar que una fuente de material empírico en particular –como es el caso de los instrumentos de política– aborde la inferencia que se espera comprobar.

un esquema que define y organiza los instrumentos de políticas, en función de los recursos básicos del gobierno, desagregados en cuatro categorías: información (*Nodality*), autoridad (*Authority*), tesoro (*Tresure*) y organización (*Organization*).

El modelo NATO –por sus siglas en inglés– define los instrumentos de información como los recursos que el gobierno dispone para desplegar campañas de difusión con el propósito de formar e informar a la opinión pública, al mismo tiempo que son empleados para influenciar y dirigir acciones en relación con las políticas públicas, a través de retener o proveer información a los actores sociales. Por su parte, los instrumentos de autoridad hacen referencia al ámbito normativo, instrumentos de cumplimiento y sanción que buscan regular la conducta de los individuos, especialmente, por medio de la elaboración de leyes o reglamentos. Los instrumentos de tesoro están representados por los recursos financieros del gobierno, desde préstamos y subvenciones hasta su capacidad de recaudar ingresos por medio de impuestos y tasas. Por último, los instrumentos de organización, que son aquellos recursos destinados para la eficiente gestión del gobierno, tal es el caso de la provisión de bienes y servicios por medio de contratos públicos-privados, el manejo de empresas públicas, las reformas administrativas, entre otros (Howlett, Kim y Weaver 2006, 135; Howlett 2009, 24-25). En la Tabla 1.4 se muestra la adaptación de la matriz de instrumentos de Howlett y Ramesh (2003) quienes –a partir de la propuesta de Hood– distinguen entre dos dimensiones que separan los instrumentos de política.

Tabla 1. 4 Instrumentos de políticas, según los recursos del Estado y sus objetivos

Objetivos		Recursos			
		Información	Autoridad	Tesoro	Organización
Sustantivos (Acción sobre la conducta social y la producción/ distribución de bienes y servicios)	Cambiar (<i>efectores</i>)	Asesoramiento y capacitación	Licencias, regulación de certificaciones	Subvenciones, préstamos, impuestos y gasto	Administración burocrática y empresas públicas
	Controlar (<i>detectores</i>)	Registro de informes	Levantamiento de censo de consultores	Vigilancia de votaciones/ encuestas	Mantenimiento de registro de encuestas
Procedimentales (Acción sobre las interacciones sociales y redes)	Promover (<i>positivos</i>)	Educación, exhortación, publicidad y formación	Acuerdos, tratados, grupos asesores	Financiación a grupos de interés, investigación	Audiencias, evaluaciones, reforma administrativa burocrática
	Restringir (<i>negativos</i>)	Información/ propaganda engañosa	Prohibición de grupos y asociaciones	Eliminación financiamiento	Supresión de información

Fuente: adaptado de Howlett y Ramesh (2003) y Howlett y Giest (2013, 22-23)

En este sentido, la dimensión sustantiva sugiere privilegiar un tipo particular de instrumentos que incluyen la construcción y el establecimiento de regulaciones, agencias administrativas y otros instrumentos tradicionales de la economía, que son utilizados por los gobiernos con el propósito de modificar o controlar –a través de la conducta social– la producción y la distribución de bienes y servicios, por lo que su selección afecta directamente sobre los resultados de política. Por el contrario, la dimensión procedimental alude a la selección de instrumentos que influyen sobre el conjunto de interacciones en la relación entre el Estado y los actores no estatales, para promover o restringir la naturaleza de los procesos de política en la etapa de la implementación (Howlett y Giest 2013, 22; Howlett, Kim y Weaver 2006, 134).

Instrumentos de política como instituciones

En tanto representaciones, traducciones e interpretaciones sociales y políticas, los instrumentos de política no pueden ser estudiados desde un plano estrictamente técnico como dispositivos neutros; por el contrario, constituyen herramientas cargadas de normas y valores con la capacidad de estructurar el curso de la acción pública (Lascoumes y LeGales 2007, 1; van Nispen y Ringeling 1998, 212).

En ese contexto, la selección de instrumentos no solo está fuertemente vinculada a los objetivos que persiguen las agencias del Estado, sino también al conjunto de reglas formales e informales, procedimientos y prácticas culturales específicas que ofrecen modelos cognitivos a los tomadores de decisiones en la esfera política o social. Así, los instrumentos de políticas son vistos como instituciones en la medida en la que representan estructuras que buscan reducir las incertidumbres –limitando o posibilitando la acción individual y colectiva– por medio del establecimiento de marcos cognitivos que hacen el comportamiento de los actores más predecible –a la vez que permiten estabilizarlo– una vez que estos han sido asimilados e interiorizados a través del tiempo (Lascoumes y LeGales 2007, 9; van Nispen y Ringeling 1998, 214).

1.3. Consideraciones finales

A nivel teórico fue posible aproximarse al estudio de las formas de control de lo público, a partir del desarrollo teórico propuesto por Isunza y Gurza (2010) sobre los CDNE, figura que refiere a un conjunto particular de prácticas que pretenden situar la idea de participación ciudadana como control, en el marco de un espacio institucional; es decir, alude al establecimiento de escenarios de encuentro entre el Estado y la sociedad civil con el propósito

de incidir sobre el curso de acción de lo público, a través de la vigilancia y el control de representantes, burócratas y políticas públicas.

Al mismo tiempo, la discusión sobre la incorporación de la participación ciudadana en la definición de los asuntos públicos, se sitúa en un momento específico de su ciclo: su diseño; es decir, el interés se centra en la adopción de dispositivos de control no electoral como parte del diseño de las políticas públicas, en tanto mecanismos dispuestos por medio de la formulación de las políticas públicas. En este sentido, la revisión de los enfoques teóricos del análisis de políticas públicas permitió identificar en la emergencia de un neoinstitucionalismo feminista, un marco de análisis para el estudio de los dispositivos de control no electoral, en la medida en que permite evidenciar cómo las construcciones sobre la masculinidad y la femineidad –basadas en una percepción social y cultural– se traducen en relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres dentro de una lógica institucional, a través de la selección de un determinado conjunto de instrumentos de política.

A nivel metodológico, la revisión sobre el *process tracing* y sus tres vertientes permitió justificar la conveniencia de su aplicación en el análisis de políticas públicas, en tanto ofrece la posibilidad de estudiar relaciones causales a partir de una comprensión mecanística y determinística de la causalidad, por lo que constituye una herramienta analítica que permite realizar inferencias descriptivas y causales sobre las potenciales explicaciones que intervienen en el proceso de interacción entre una o más causas y su resultado. Al mismo tiempo, se destaca su complementariedad con el modelo de instrumentos de política de Hood (1986), pues permite identificar importantes piezas de evidencia empírica que permitan aumentar el grado de confianza en la validez de las hipótesis sobre la presencia o ausencia de las entidades que conforman un mecanismo causal, a través del uso de la lógica bayesiana de probabilidad.

Capítulo 2

De lo dicho a lo hecho: mujeres salvadoreñas antagonistas en los escenarios de participación ciudadana

El capítulo que se presenta a continuación tiene como propósito exponer la dinámica de la participación de las mujeres en el contexto de la transición democrática en El Salvador. El análisis se concentra en el aporte de las organizaciones del movimiento de mujeres y feminista para la materialización de nuevos escenarios políticos e institucionales que dieron paso a la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas. De esta manera, se parte del reconocimiento de la incidencia de las instituciones del Estado en la construcción y la transformación de las relaciones de género en el país.

El capítulo se divide en dos partes. La primera de ellas refiere a la emergencia y consolidación del movimiento de mujeres y feminista salvadoreño. Con ello, se busca colocar a las mujeres salvadoreñas como precursoras del proceso de construcción democrática en el país, a través de su participación en la promulgación de iniciativas de ley, en la formulación de políticas públicas o en la conformación de espacios de representación de la participación social. En la segunda parte, se desarrolla un análisis sobre la Política Nacional de la Mujer correspondiente al período de 1997 al 2008. Conviene precisar que la exposición se realiza a partir de la aplicación de la matriz propuesta por Christopher Hood (1986), que organiza los instrumentos de políticas a partir de cuatro categorías, según los recursos del gobierno: modalidad, autoridad, organización y tesoro.

2.1. Emergencia de la participación de las mujeres en las políticas públicas de El Salvador de posguerra

La evolución política y económica de los Estados Latinoamericanos en la década de los ochenta, se manifestó a partir de una “doble transición”, que los obligó a avanzar hacia el establecimiento y la consolidación del esquema democrático, al tiempo que se producía un exhaustivo proceso de ajuste estructural, caracterizado por importantes reformas en el ámbito económico y político, así como una amplia serie de modificaciones fundamentales en la forma del Estado.

En el caso salvadoreño, la transición a la democracia aparece con el inicio de un intenso proceso de negociación con el propósito de poner fin al conflicto armado que había

estremecido al país durante de década de los ochenta, tras el lanzamiento de la Ofensiva General de enero de 1981 contra el gobierno salvadoreño –encabezado por la Junta Revolucionara de Gobierno– como parte de las acciones del recién constituido movimiento popular revolucionario, representado por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), en su papel de organismo de coordinación de las fuerzas guerrilleras nacionales. De esta manera, el escenario de guerra puso de manifiesto la presencia de múltiples sectores, que se incorporaron a la lucha armada motivados por el contexto de profundización de la pobreza y la exclusión, así como de resistencia a la represión del régimen oligárquico-militar, instalado en el país desde la primera mitad del siglo XX (Sol Arriaza 2012, 8).

Entre los personajes más destacados por su compromiso con la lucha revolucionaria se encontraban las mujeres salvadoreñas, quienes dejaron en evidencia su protagonismo en el papel de madres, hermanas, esposas e hijas pero también con su incorporación como colaboradoras dentro de la estructura político-militar del movimiento popular (Falquet 1998, 196; ISDEMU 2013a, 72). Este período (1975-1985) refiere a la primera de tres grandes “oleadas” de la participación y la organización de las mujeres en la historia reciente salvadoreña, la cual se configuró en respuesta a la profunda represión que vivió el país en la década de los setenta y ochenta, por lo que buena parte de las organizaciones de mujeres de la época se volcaron en apoyo al conflicto (Herrera 1997, 225 en ISDEMU 2013a, 73), lo cual puso de manifiesto que el abordaje sobre los problemas sociales de la época carecía de una preocupación explícita sobre el análisis de la asimetría de las relaciones sociales de poder entre hombres y mujeres.

Sin embargo, la incorporación de las mujeres en la guerra civil significó un hito que marcó el inicio de la organización y la reivindicación femenina en el país (Hopkins, Herrera y Benavides 2008, 65), en tanto desafió las tradiciones patriarcales que vinculaban el ejercicio de la guerra como una tarea típicamente masculina, al tiempo que las obligó a abandonar sus hogares para transitar de la vida privada a la vida pública en el rol de agentes políticos¹, beneficiándose de las experiencias de las organizaciones políticas de la izquierda, en términos de su capacidad organizativa y compromiso político. Como consecuencia, durante la

¹ Para una discusión sobre las razones que motivaron a las mujeres salvadoreñas a integrarse a la lucha revolucionaria durante el conflicto armado ver: Viterna, Jocelyn S. 2006. *Pulled, Pushed, and Persuaded*:

segunda parte de la década de los ochenta (1986-1989) se inicia la segunda “oleada” de la participación y la organización de las mujeres en el país, marcada por su amplia vinculación con la izquierda política, en respuesta a la necesidad de captar mayor solidaridad internacional para el movimiento popular (ISDEMU 2013a, 74; Luciak 1998). La diferencia fundamental de las organizaciones de la época fue su afirmación por desarrollar una agenda paralela en torno a las reivindicaciones de género.

Debido a la importante contribución de las mujeres salvadoreñas como parte de la estructura político-militar del conflicto, se esperaba que éstas continuarían desempeñando un papel transformador una vez finalizada la lucha armada; sin embargo, la perspectiva de género no figuraba en el ideario del “movimiento popular revolucionario”; por el contrario, su esquema de reivindicaciones se sostenía sobre la base del análisis de clases como elemento fundamental para interpretar la realidad nacional (Navas 2009, 106). Así, las negociaciones de paz dieron paso a un conjunto de acuerdos económicos, políticos y sociales que dejaron fuera a las mujeres salvadoreñas, quienes a pesar de representar casi el 30% del total de personas desmovilizadas con el cese del conflicto armado –y de contar con reconocidas lideresas dentro de la estructura del movimiento popular– no lograron posicionar el incipiente debate sobre el análisis de género en las mesas de negociación, cuestión que contribuyó a la invisibilización de la agenda nacional a favor de los derechos humanos de las mujeres en el proceso de transición democrática (Navas 2009, 107; Hopkins, Herrera y Benavides 2008, 65, PNUD 2004, 31).

Por el contrario, las organizaciones del movimiento de mujeres desarrollaron una agenda alrededor de una reflexión sobre lo político enmarcada en la “lucha por el incremento de la participación política de las mujeres en los espacios de elección popular” (Navas 2009, 110); sin embargo, su apuesta se inspiraba en una renovada autonomía de las orientaciones partidarias (Falquet 1998, 200; Navas 2009, 108). Para el año de 1993 –tras la celebración del VI Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe en la ciudad de San Salvador– muchas de las organizaciones del movimiento de mujeres se encontraban en una etapa de transición hacia la afirmación de su carácter feminista, reivindicando la lucha por erradicar la persistencia de desigualdades fundamentales en las relaciones sociales como producto de la hegemonía del sistema patriarcal, cuestión que superaba la agenda de las organizaciones de

Explaining Women’s Mobilization into the Salvadoran Guerrilla Army. *American Journal of Sociology* 112 (1): 1-45. doi: 10.1086/502690.

mujeres de la época (Falquet 1998, 207). De esta manera, la tercera oleada (1989-1993) de la organización y participación femenina retoma las reflexiones de los principios feministas para dar paso a un conjunto de nuevas preocupaciones.

Las mujeres salvadoreñas no abandonaron sus perspectivas de incorporar el enfoque de género en el seno de la agenda política nacional, desvinculándose –organizacional e ideológicamente– de los partidos políticos y consolidándose como el germen del actual movimiento de mujeres y feminista, considerado como el movimiento de la sociedad civil más organizado y dinámico de la posguerra (Falquet 1998, 201), único en elaborar una plataforma política en el contexto de la elección presidencial de 1994, con el documento “Plataforma de las Mujeres Salvadoreñas: Mujeres 94”, en el que se exigía la participación de las mujeres en el ciclo de políticas públicas para el desarrollo (Navas 2013, 155; Mujeres 94 1993, 8).

La visión de la “Plataforma de Mujeres 94” surgió dentro de la Comisión de Metodología del VI Encuentro Feminista (ISDEMU 2013a, 76), que trasladó a las representantes de las organizaciones del movimiento de mujeres y feministas, la inquietud por generar un proceso colectivo para la articulación de una agenda propia. Es así que en la Concertación de Mujeres por la Paz, la Dignidad y la Igualdad convocó a más de 800 mujeres representantes de unas 40 organizaciones sociales, quienes se dieron cita durante ocho meses para participar en extensas jornadas de trabajo, foros y plenarias con el propósito de definir las prioridades de las mujeres salvadoreñas (Mujeres 94 1993, 8; Mujeres 97 1997, 3). El documento final incluyó un total de 72 demandas, entre las que destacaron aquellas vinculadas con la promoción de nuevos mecanismos para garantizar la participación política de las mujeres; acciones concretas respecto al maltrato, el incesto, la violación y el hostigamiento sexual; acceso a la propiedad de la tierra, al crédito y la asistencia técnica; atención de calidad en salud hospitalaria; vivienda digna; maternidad libre y voluntaria; paternidad responsable; y educación sexual sin prejuicios.

El 8 de marzo de 1994 los candidatos presidenciales del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) –en representación de los dos principales partidos políticos en contienda– aceptaron firmar un protocolo de compromiso para incorporar las demandas de las mujeres salvadoreñas en sus respectivos planes de gobierno (Hopkins, Herrera y Benavides 2008, 65; ISDEMU 2013a,

77). Así, la “Plataforma Mujeres 94” se convirtió en el instrumento de información referente de la época, en la medida que se exigía la incidencia del Estado y sus instituciones en todos los sectores y a todos los niveles, a la vez que se configuró como un documento cuyo contenido era susceptible a ser traducido en términos de políticas públicas.

Las elecciones locales, parlamentarias y presidenciales celebradas en marzo de 1994 serían la primera experiencia electoral del FMLN como partido político de oposición, llegando a disputar la elección presidencial en segunda vuelta con el candidato de ARENA –Armando Calderón Sol– en la que este último resultó ganador con el 68.3% de los votos. A pesar de perder la elección presidencial, los resultados en el ámbito legislativo ubicaron al FMLN como una importante fuerza política a nivel nacional, ya que no solo logró forzar una segunda vuelta electoral sino que también obtuvo un total de 21 diputaciones de la Asamblea Legislativa (Political Database of the Americas 1999); sin embargo –a nivel local– los resultados fueron menos destacados, pues únicamente consiguió adjudicarse 15 de los 262 consejos municipales (Grégori 2012, 203). Ninguno de los Consejos Municipales obtenidos por el FMLN era considerado de importancia estratégica para el país, por lo que ARENA además de gobernar en el 80% del territorio nacional también controló aquellos territorios de mayor incidencia política y económica.

En su estudio sobre la democratización y la participación ciudadana en El Salvador de posguerra, Grégori (2010, 2012) refiere a diferentes períodos de auge y declive que han marcado la pauta sobre las transformaciones de los procesos participativos. La autora identifica un primer período de apogeo de la participación entre los años 1994 y 1996, justo después de la firma de los acuerdos de paz, en el que las manifestaciones de participación de la época refieren a la noción de controles no electorales de tipo extra institucional, en tanto se materializaron, fundamentalmente, a través de la movilización de la sociedad civil con el propósito de exigir el cumplimiento de los acuerdos políticos, económicos y sociales derivados de las negociaciones de paz. Al mismo tiempo, los resultados de la histórica jornada electoral de 1994 abrieron la posibilidad de impulsar un conjunto de prácticas participativas desde los gobiernos municipales adjudicados por el FMLN, en los que gracias a la solidez de la capacidad organizativa de las comunidades –configurada durante el conflicto armado– y el apoyo financiero de la cooperación internacional se lograría cosechar importantes avances, en relación con la reivindicación de un conjunto de principios participativos para la construcción democrática del país, entre éstos, aquellos vinculados a la condición de género.

Para 1997, las expresiones tradicionales de participación –desarrolladas fuera del marco institucional– comenzaron a sufrir un declive que se extendió hasta 1999, atribuido como resultado de la configuración del sistema político de la posguerra, en tanto forzó a los esquemas de organización comunitaria a incorporarse a la vida política en función de intereses partidarios (Grégori 2010, 105). No obstante, los gobiernos municipales del FMLN habían logrado sembrar el germen de una agenda participativa que promovía el establecimiento de canales institucionales para la participación ciudadana en el ámbito local, por lo que –luego de las elecciones municipales de 2000– lograron trasladar la experiencia a los 76 gobiernos municipales recién adjudicados (Grégori 2012, 201), cuestión que posibilitó inaugurar un nuevo período de auge de la participación, con la particularidad de tratarse de iniciativas a favor de la intervención progresiva y sistemática de la ciudadanía en el ámbito de decisión de la gestión municipal (Torres y López 2008, 8).

El incremento de experiencias y procesos participativos locales se prolongó hasta el año 2004, fecha a partir de la cual se experimentó una nueva caída. Si bien el número de iniciativas de participación a nivel municipal se estancó, a finales del año 2005 se aprobó una importante reforma al Código Municipal –máxima legislación en lo referente al ejercicio de las facultades autónomas de los municipios– que promovió un conjunto de mecanismos² de participación ciudadana y transparencia en la gestión municipal. La reforma fue producto de un proceso de concertación y coordinación que duró cuatro años (2002-2005) y que reunió a diversas organizaciones de la sociedad civil, entre organizaciones locales de mujeres, comités de desarrollo local, entre otros; sin embargo, a pesar de su obligatorio cumplimiento, las reformas no lograron traducirse en avances concretos en materia de participación ciudadana en el ámbito local; por el contrario, algunas investigaciones refieren a que –luego de su entrada en vigencia– las reformas seguían siendo poco conocidas por las autoridades municipales (Torres y López 2008, 8-9) y estaban condicionadas a la presencia de variables del contexto político (Schneider y Welp 2011; Goldfrank 2006), como la voluntad política y la persistencia de liderazgos en los consejos municipales (Grégori 2010, 110).

Desde el gobierno central, la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo (CND) en 1997 constituyó un importante referente sobre la articulación de espacios para la interacción entre

² Según el Art. 116 del Código Municipal, son mecanismos de participación ciudadana los siguientes: consulta popular, cabildo abierto, consulta vecinal sectorial, plan de inversión participativa, presupuesto de inversión participativa, comités de desarrollo local, consejos de seguridad ciudadana y sesiones públicas de Consejo Municipal.

el Estado y la sociedad civil en el abordaje de los asuntos públicos (Grégori 2012, 206). Es así que la CND convocó a un conjunto de reconocidos y experimentados profesionales,³ que –a título personal– conformaron un equipo asesor designado a iniciativa del presidente Armando Calderón Sol para la formulación de proyectos de inversión pública para potenciar el crecimiento económico del país –desplegados en el documento “Bases para el plan de nación”– bajo la premisa de organizar el diálogo social para la concertación de las prioridades de inversión de mediano y largo plazo, de manera que fuera posible asegurar la aceptación ciudadana y su efectiva implementación (BCIE 2014, 17).

2.2. La Política Nacional de la Mujer en El Salvador, análisis a partir de sus instrumentos (1997-2008)

La década de los noventa refiere a un conjunto de importantes transformaciones en el ámbito nacional. Luego de las elecciones de 1994, la nueva administración de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) –bajo la figura del presidente Armando Calderón Sol– emprendió el camino hacia la reconstrucción nacional, que más allá de una cuestión de infraestructura se trataba de sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo económico y social. En este escenario, se puso en marcha la creación de un mecanismo institucional con el propósito de articular una política pública que garantizara el respeto a los derechos de las mujeres salvadoreñas.

A continuación, se presenta un análisis de la Política Nacional de la Mujer (PNM) desde su lanzamiento en 1997 hasta el año 2008, previo al inicio de un proceso de alternancia política que daría como resultado su posterior actualización. Es así que la información se ha sistematizado a partir de la configuración de la matriz de instrumentos desarrollada por Christopher Hood (1986), que compone un esquema que define y organiza los instrumentos de políticas, en función de los recursos básicos del gobierno: información, autoridad, organización y tesoro. Se advierte un énfasis en aquellos instrumentos que –de forma directa o indirecta– aluden a la promoción de la participación social de las mujeres salvadoreñas.

³ De acuerdo a Grégori (2012, 206), el presidente Calderón Sol convocó a seis “ciudadanos notables” para conformar la CND: tres negociadores de los Acuerdos de Paz: Salvador Samayoa (FMLN); Abelardo Torres y David Escobar Galindo (comisión negociadora del gobierno de El Salvador); Sandra de Barraza (socióloga); Francisco de Sola (empresario y fundador de FUSADES) y Roberto Rubio (economista y Director Ejecutivo de FUNDE).

2.2.1. Información

La construcción de la primera versión de la Política Nacional de la Mujer ha sido precedida por un importante debate global sobre la importancia de la incorporación de la categoría de género como elemento del ciclo de políticas públicas, cuestión que ha derivado en un inventario de instrumentos de información que –desde el ámbito internacional y nacional– han marcado la pauta sobre la discusión de la agenda de género en el país.

En el ámbito internacional, la evolución de la discusión sobre la transformación global de las relaciones de género se ha hecho más evidente a partir de 1975, fecha que marcó el inicio de la convocatoria de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para la celebración de las Conferencias Mundiales sobre la Mujer, creadas con el propósito de configurar un espacio para la definición y la difusión de una agenda mundial a favor de los derechos humanos de las mujeres, en el que se puso de manifiesto el avance progresivo de la atención de los gobiernos a la incorporación de la perspectiva de género en las estrategias y las políticas de desarrollo. En el caso salvadoreño, su calidad de Estado Miembro del Sistema de Naciones Unidas – desde su creación el 24 de octubre de 1945– lo llevó a insertarse en la dinámica global al mantener su representación oficial en las diferentes ediciones de la Conferencia, siendo participe de la definición de la hoja de ruta en torno a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Luego de la Primera Conferencia Mundial de Naciones Unidas en el Año Internacional de la Mujer –celebrada el año de 1975 en México D.F.– se suscribió el primer Plan de Acción Mundial, instrumento de información que contenía las directrices sobre los esfuerzos gubernamentales para promover la consolidación de una agenda mundial en torno a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, en el marco de la proclamación del Decenio de las Naciones Unidas Para la Mujer (1975-1985). Si bien la celebración de la primera Conferencia Mundial sobre la Mujer significó un avance significativo respecto al posicionamiento de la equidad de género en la escena global, la orientación de las acciones se concentró –casi exclusivamente– en el logro de la igualdad jurídica (García Prince 2008, 9), a través del llamado a favor de adoptar medidas nacionales más firmes para garantizar el cumplimiento de la agenda del Plan de Acción Mundial.

Durante la Segunda Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer – celebrada en 1980 en la ciudad de Copenhague– se realizó un seguimiento de los avances

conseguidos durante la primera mitad del decenio, a la vez que declaró a la mujer “agente y beneficiaria del proceso de desarrollo en todos los sectores y todos los niveles” (García Prince 2008, 9). Para este momento, las acciones nacionales dejaron en evidencia que las deudas en torno a la implementación de las medidas del Plan de Acción Mundial seguían pendientes, particularmente, en relación con la garantía de los derechos de propiedad y el control de los bienes por parte de las mujeres, así como con la introducción de mejoras a la protección de los derechos de herencia y custodia de los hijos (Naciones Unidas 1980).

La III Conferencia Mundial de la Mujer para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz –realizada en la ciudad de Nairobi en 1985– permitió la aprobación del documento de las “Estrategias de Nairobi”, que contenía un llamado explícito a que los gobiernos impulsaran medidas orientadas a promover la participación de las mujeres en las iniciativas de desarrollo, a la vez que se hacía hincapié sobre la necesidad de asegurar una igualitaria participación femenina en los espacios de representación de los cuerpos legislativos nacionales y locales (ISDEMU 2011b, 3). A pesar de las directrices a favor de la promoción de la representación política de las mujeres en cargos de elección popular, las mujeres salvadoreñas tendrían que esperar cerca de dos décadas para ver concretada una legislación que incluyera acciones positivas en favor de su ejercicio político.⁴

Durante la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer –celebrada en la ciudad de Beijing el mes de septiembre de 1995– la administración de Calderón Sol se comprometió con la agenda global para el empoderamiento de las mujeres, expresada en la Declaración y la Plataforma de Beijing, un instrumento de información que surgió tras un amplio debate político que incluyó la participación de representantes de 189 gobiernos, así como de las organizaciones de mujeres. La hoja de ruta incluyó doce esferas críticas de acción, entre las que destacó la creación de mecanismos institucionales “destinados a promover el adelanto de la mujer como parte integrante del desarrollo político, económico, social y cultural general y de las iniciativas en materia de desarrollo y derechos humanos” (ONU 2014, 146). De manera paralela, la sociedad civil respondió a la convocatoria de la ONU con la organización del primer Foro Alternativo de Organizaciones No Gubernamentales durante la I Conferencia

⁴ En relación con la participación de las mujeres en las cúpulas partidarias, el FMLN ha sido pionero en el tema, al ser el único partido político que tiene en sus estatutos una cuota fija del 35% de participación femenina en las responsabilidades de dirección en el partido y en la postulación a candidaturas (PNUD 2011, 161).

Mundial sobre la Mujer en la ciudad de México el año de 1975, evento que contaría con la participación de representantes de organizaciones sociales reunidos con el propósito de generar posturas y acuerdos que pudieran influir sobre la definición de la agenda de las Conferencias. A finales de la época de los ochenta y principios de los noventa, el acercamiento de las organizaciones del movimiento de mujeres salvadoreño a las reflexiones del feminismo latinoamericano marcaría la agenda sobre un novedoso conjunto de preocupaciones que buscarían ser trasladadas hasta el seno de las instituciones del Estado. De hecho, el primer acercamiento a escala global de los gobiernos con las preocupaciones del feminismo tuvo lugar en 1985 en la ciudad de Nairobi, cuando durante la III Conferencia Mundial sobre la Mujer, la celebración del Foro Alternativo de Organizaciones No Gubernamentales puso de manifiesto la presencia de la teoría y la práctica feminista para el análisis de las desigualdades entre mujeres y hombres.

La discusión en el ámbito nacional –tanto desde las instituciones gubernamentales como de las organizaciones del movimiento de mujeres y feminista– retomó con distinto entusiasmo los insumos del conjunto de instrumentos de información provenientes desde el ámbito internacional. Por su parte, el gobierno salvadoreño de la época realizó su contribución a través de la Secretaría Nacional de la Familia⁵ que –a iniciativa de la primera dama Doña Margarita Ilach de Cristiani– redactó un primer borrador de política denominado “Plan Nacional de la Mujer” el cual fue financiado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El documento sirvió como referente de las acciones coordinadas del gobierno a favor de la mujer y fue retomado más tarde por la administración del presidente Calderón Sol como parte del Plan Social de Gobierno para el período de 1994 a 1999 (ISDEMU 2006, 3).

Hasta ese momento, la agenda pública se concentró en la implementación de un conjunto de programas sociales dirigidos a las mujeres en el contexto de su posición dentro de las relaciones familiares, cuestión que puso de manifiesto la visión conservadora que había

⁵ Para 1989, la administración del presidente Alfredo Cristiani (1989-1994) había emprendido la creación de la Secretaría Nacional de la Familia (SNF) –mediante Decreto Ejecutivo No. 22 del 19 de octubre de 1989, publicado en el Diario Oficial No.194, Tomo No. 305 del 20 de octubre de 1989. La SNF constituía una entidad adscrita al Órgano Ejecutivo bajo la función de asesorar y coordinar las políticas públicas vinculadas al desarrollo económico, social y cultural de la mujer, la niñez y la familia salvadoreña. La iniciativa fue diseñada y puesta en marcha por la primera dama –la Sra. Margarita Ilach de Cristiani– quien fungió como presidenta de la Junta Directiva de la recién creada cartera de Estado, hecho que dio paso a una tradición en la que las esposas de los mandatarios de turno serían nombradas como titulares de la institución.

adoptado el gobierno. Por el contrario, el abordaje de las organizaciones del movimiento de mujeres y feminista se posicionó de forma innovadora y propositiva, en términos de la elaboración de una agenda programática que reuniera el conjunto de necesidades y demandas de las mujeres salvadoreñas. Es precisamente en esta dirección que operó la “Plataforma Mujeres 94”, documento que más tarde fue actualizado en el contexto de la creación de un mecanismo institucional para el adelanto de las mujeres, bajo la figura de la “Plataforma de Mujeres Salvadoreñas 1997-2000”, que incluyó 25 nuevas demandas que ampliaron el concepto de las reivindicaciones en los ámbitos político, económico y social (CIE 2010, 36; Mujeres 97 1997).

La formulación de la Política Nacional de la Mujer (PNM) llegó en 1997 luego de la creación del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU). Como instancia encargada de las estrategias a favor del desarrollo integral de la mujer, impulsó un amplio y reconocido proceso participativo que promovió –por medio de una convocatoria abierta– la discusión sobre las prioridades del recién creado instituto. La Figura 2.1 muestra el detalle de los ejes estratégicos y las áreas de intervención definidas en el Plan de Acción de la PNM para el período de 1997 a 1999.

Figura 2.1 Ejes estratégicos de la Política Nacional de la Mujer 1997-1999



Fuente: Moreno 1997, 29 y CFPA 2009, 13.

Luego del lanzamiento de la PNM, la estrategia consistió en actualizar su plan de acción para cada quinquenio (2000-2004 y 2005-2009), de manera que el marco general de las versiones sucesivas no sufrió modificaciones drásticas, más allá de su alineación con los planteamientos de las gestiones presidenciales posteriores: “La Nueva Alianza”, base del plan gubernamental de Francisco Flores (1999-2004); y “País seguro: Plan de Gobierno 2004-2009” del presidente

Antonio Saca. De hecho, a diferencia del proceso de formulación de la PNM en 1997 –que convocó un importante proceso de participación⁶– las versiones sucesivas constituyeron esfuerzos en los que la armonización burocrática sustituyó el debate y la concertación, lo cual provocó que surgiera una relación de desconfianza y confrontación entre la administración del ISDEMU y las organizaciones del movimiento de mujeres y feminista (PNUD 2011, 196).

2.2.2. Autoridad

Los instrumentos de autoridad se manifiestan por medio del poder legal que de forma legítima ejerce un gobierno con el propósito de exigir, prohibir, garantizar o adjudicar derechos y deberes. En este escenario, el Estado salvadoreño se apoyó en un conjunto de instrumentos del Derecho Internacional que más adelante darían sustento a la consolidación de una normativa nacional para la igualdad de género pero que –en su momento– no lograron tener mayor incidencia sobre las prioridades del quehacer nacional. En la Tabla 2.1 se muestra el detalle de los principales compromisos internacionales en materia de género suscritos por el Estado salvadoreño.

Tabla 2.1 Principales compromisos internacionales suscritos por el Estado salvadoreño en materia de género, actualizado a 2008

Tipo	Compromisos suscritos	Observaciones
Convenciones internacionales	Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer;	Ratificada. Decreto Legislativo No. 124 del 17 de enero de 1951.
	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW);	Ratificada. Decreto No. 705 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, del 2 de junio de 1981.
	Convención sobre los Derechos Políticos de las Mujeres;	Ratificada. Decreto Legislativo No. 754 del 15 de diciembre de 1993.
	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará);	Ratificada. Decreto Legislativo No. 430 del 23 de agosto de 1995.
Protocolos internacionales	Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW);	No ratificado.
Convenios	Convenio de la OIT No. 111, sobre la discriminación en el empleo y la ocupación;	Ratificado. Decreto Legislativo No. 78 del 14 de julio de 1994.

Fuente: adaptado de PNUD 2011, 212.

⁶ De acuerdo a Moreno (1997, 29) las mujeres participaron en la elaboración de la política durante jornadas de trabajo organizadas en mesas tripartitas, integradas por dos representantes de las organizaciones de mujeres y feministas, dos titulares del ISDEMU y dos del gobierno central.

Entre ellos, destaca la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y considerada como uno de los principales instrumentos internacionales para la protección jurídica del ejercicio y el goce de los derechos de las mujeres, su elaboración significó la consolidación del trabajo de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, órgano creado en 1946 en el seno del Consejo Económico Social de la Organización de Naciones Unidas con el propósito de dar seguimiento a la situación de la mujer y promover sus derechos.

Las disposiciones de la CEDAW reafirmaban la importancia de la responsabilidad estatal en el abordaje de la agenda de género, mediante la promoción de leyes, políticas públicas y programas, a fin de asegurar la erradicación de la discriminación contra las mujeres. De esta manera, la CEDAW incorporó el reconocimiento de la realización de los derechos políticos y ciudadanos de las mujeres como parte de las acciones para erradicar la discriminación, por lo que hace un llamado explícito a los Estados Partes a adoptar las medidas oportunas para acreditar la participación de las mujeres en el proceso de formulación e implementación de las políticas gubernamentales, así como para asegurar su acceso a cargos de elección popular y al ejercicio de las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.⁷ Sin embargo, su ratificación no tuvo mayores consecuencias sobre la legislación nacional de la época, y fue hasta mediados de la década de los noventa que –gracias a la incidencia del movimiento de mujeres y feminista– se registraron algunos importantes avances en el ámbito normativo.

Mediante la resolución aprobada el 9 de Junio de 1994 durante la séptima sesión plenaria celebrada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se aprueba la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, iniciativa de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), fundada en 1928 y constituida como “el primer órgano intergubernamental en el mundo creado expresamente con el propósito de asegurar el reconocimiento de los derechos civiles y políticos de la mujer” (ISDEMU 2013a, 69). En ese sentido, la “Convención Belem do Pará” fue ratificada por el Decreto Legislativo No. 430 del 23 de agosto de 1995, la adhesión del Estado salvadoreño significó –entre otros– el reconocimiento de que el derecho de las mujeres salvadoreñas a una

⁷ El Salvador, Asamblea Legislativa. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en el Diario Oficial No. 154, Tomo No. 328, 23 de agosto, 1995, artículo 7, literales a, b y c.

vida libre de violencia comprende el goce y el ejercicio de la participación y la representación ciudadana en los asuntos públicos a nivel nacional y local.⁸

La ratificación de ambos instrumentos internacionales comprometía al país a cumplir con sus disposiciones mediante la creación de normas nacionales que estuvieran alineadas con los principios promovidos por la agenda global. Sin embargo, en el caso salvadoreño la legislación no solo llegó tarde sino que la agenda estatal se concentró, exclusivamente, en cuestiones consideradas como propias de la esfera privada de la vida de las mujeres tales como la violencia intrafamiliar y la de origen sexual. Lo anterior contrastó con la agenda de las organizaciones del movimiento de mujeres –especialmente desde su vertiente feminista– cuyo esquema de reivindicaciones había sido influenciado por la teoría y la práctica del feminismo.

No obstante, la contribución de las organizaciones de mujeres y feministas fue fundamental para que se sancionara –mediante Decreto Legislativo No. 902 del 28 de noviembre de 1996– la Ley contra la violencia intrafamiliar, quienes aprovecharon el contexto de la ratificación de la “Convención Belem do Pará” para promover la aprobación de una solución jurídica que garantizara la aplicación de medidas preventivas; cautelares y de protección, ante situaciones que vulneraran la integridad física, psicológica, sexual o patrimonial⁹ de las personas integrantes de una familia, particularmente, en el caso de las mujeres en las relaciones familiares, por ser éstas las más afectadas (PNUD 2011, 146).

En octubre de 1999, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el Protocolo Facultativo de la CEDAW, a través del cual los Estados signatarios admiten la competencia de su Comité para conocer denuncias sobre violaciones de la Convención. El Salvador es uno de los tres países de América Latina que no ha ratificado el Protocolo, junto a Chile, Cuba, Honduras, entre otros (Guzmán y Montaña 2012, 14). De hecho, la legislación salvadoreña es considerada como una de las más rígidas en torno a la interrupción del embarazo, prohibido bajo cualquier circunstancia luego de que las reformas de 1998 al Código Penal –en atención al reconocimiento constitucional de la persona humana desde el momento de la concepción–

⁸ El Salvador, Asamblea Legislativa. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en el Diario Oficial No. 154, Tomo No. 328, 23 de agosto, 1995, artículo 4, literal j.

⁹ Introducido mediante reforma en el Decreto Legislativo No. 892 del 27 de junio de 2002, en Diario Oficial No.137, Tomo No. 356, 24 de julio, 2002.

contemplaron un título específico para los delitos relativos a la vida del ser humano en formación, en el que se incluyen penas de cárcel que van de los dos a los diez años para toda mujer y persona que realice, intente realizar o facilite los medios para la realización de la interrupción del embarazo.¹⁰

Otros registros de la época indican entre los instrumentos de autoridad, las reformas al Código Penal mediante Decreto Legislativo No. 210 del 25 de noviembre de 2003, en las que se reconoce el acoso sexual como delito, a la vez que se sanciona la irresponsabilidad en el cumplimiento de los deberes de asistencia económica a favor de las hijas e hijos. A pesar de los avances, “estos instrumentos legales se contraponen con un sistema de justicia poco eficiente, con escasos recursos y poco sensible al impacto diferenciado que tiene la violencia contra las mujeres, las niñas y los niños” (CFPA 2009, 49).

2.2.3. Organización

Luego de la firma de los Acuerdos de Paz, el país no contaba con ninguna instancia oficial a cargo de velar por el diseño de una política pública orientada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres salvadoreñas.¹¹ La figura institucional se había limitado a la creación de la Unidad de la Mujer como parte de la estructura organizativa de la Secretaria Nacional de la Familia, establecida con el propósito de ejecutar proyectos en beneficio de las mujeres, entre los más destacados es posible mencionar: el Programa de la Mujer Adolescente, Programa de Saneamiento de la Relación Familiar, Teléfono Amigo de la Familia, entre otros (ISDEMU 2006, 3). Sin embargo, tras los acuerdos alcanzados en las Estrategias de Nairobi (1985) y en la Plataforma de Acción aprobada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), se acordó la creación de una entidad de carácter estatal responsable de “diseñar, dirigir, ejecutar y velar por el cumplimiento de una política pública orientada a potenciar el desarrollo integral de las mujeres” (ISDEMU 2011, 23a).

¹⁰ Con la reforma al artículo 1 de la Constitución de la República se reconoce a la persona humana desde el momento de la concepción, dando paso a la penalización absoluta del aborto en el país mediante la reforma al Código Penal en 1998. Es así que en El Salvador las mujeres que sufren emergencias obstétricas pueden llegar a enfrentar de 30 a 40 años de cárcel si éstas son tipificadas como homicidio agravado.

¹¹ Según registros, luego de la ratificación de la CEDAW en 1981, se creó la Oficina de la Mujer como entidad encargada de dar seguimiento a los compromisos internacionales recién adquiridos por el Estado Salvadoreño que –a pesar de ser parte del debate en torno al establecimiento de una agenda global de género– no logró trasladar la discusión a nivel nacional, en tanto la emergencia del conflicto dominaba las preocupaciones de la época. Por su parte, el trabajo incipiente de las organizaciones de mujeres –que habían depositado sus expectativas en la ratificación del instrumento de Derecho Internacional– se vio desarticulado con su incorporación a la lucha revolucionaria, en tanto se vieron en la necesidad de retomar sus demandas desde una visión de clase (ISDEMU 2013a, 18).

Después de Beijing, la presidencia de la República –a través de la Secretaria Nacional de la Familia– presentó el anteproyecto de la Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) que finalmente fue aprobado mediante el Decreto Legislativo No. 644 del 29 de febrero de 1996.¹² La propuesta original consistía en la creación de una agencia que funcionaría como dependencia del Ejecutivo, cuestión sobre la cual las organizaciones del movimiento de mujeres y feminista opusieron resistencia al considerar que su papel como ente rector de las políticas de género se vería afectado al quedar sujeto a las disposiciones de las administraciones de turno (Moreno 1997, 27). Es así que –gracias a la incidencia de las mujeres salvadoreñas– se logró cambiar la visión inicial del gobierno y se consiguió que su creación fuera resultado de un decreto legislativo, que definió al ISDEMU como una entidad autónoma en lo técnico, lo financiero y lo administrativo, tal y como consta en el artículo 1 de la Ley del ISDEMU.

De acuerdo al Art. 6 de la Ley del ISDEMU, la conducción institucional estaría a cargo de una Junta Directiva, presidida por la persona titular de la Secretaría Nacional de la Familia o bien por una persona designada por la presidencia de la República para tales efectos, al mismo tiempo que contaría con la representación de los ministerios de Justicia; Educación; Trabajo y Previsión Social; Salud Pública y Asistencia Social; Agricultura y Ganadería; y Seguridad Pública; así como por la Fiscalía General de la República; la Procuraduría General de la República; y dos representantes de los organismos no gubernamentales nacionales, debidamente inscritos en los registros correspondientes y dedicados a la promoción de los derechos de la mujer.¹³ En este punto, conviene advertir que aun cuando la Junta Directiva constituye la máxima autoridad de la institución, el sistema de pesos y contrapesos en su interior inclina su balanza a favor del Ejecutivo, no solo porque la presidencia está investida en manos de la Secretaría Nacional de la Familia, sino también por el hecho de que las personas titulares que dependen del presidente de la República son mayoría.

De manera adicional, es preciso señalar que la designación de la presidencia de la Junta Directiva del ISDEMU en manos de la Secretaría Nacional de la Familia supuso el traslado de una tradición que vincula la función de titulares de dicha cartera de Estado con las esposas de

¹² Publicado en el Diario Oficial No. 43, Tomo No. 330 del 1 de marzo de 1996.

¹³ La reforma al Art. 6 de la Ley del ISDEMU mediante Decreto Legislativo No. 638 del 30 de junio de 1999, en Diario Oficial No. 343 del 10 de junio de 1999, incorporó a la Junta Directiva la representación de la delegada propietaria por El Salvador ante la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos.

los mandatarios de turno, cuestión que condicionó su capacidad técnica y política como producto de una visión asistencialista del quehacer institucional. Como consecuencia, la problemática alrededor de las mujeres se ajustó a la agenda política y personal de las primeras damas bajo un abordaje de la perspectiva de género que no cuestionó la manifestación de relaciones asimétricas de poder entre mujeres y hombres; por el contrario, su actividad se centralizó en la provisión de servicios a las mujeres como víctimas de violencia familiar y sexual, lo cual condujo a que se reforzara la tensa relación entre las autoridades del ISDEMU y las organizaciones del movimiento de mujeres y feminista, quienes en manifestación de sus diferencias con el rumbo que había tomado la institución, desistieron de ostentar su representación dentro la Junta Directiva en diferentes momentos durante la década de los noventa (PNUD 2011, 196).

La ausencia de autonomía en la gestión del ISDEMU entorpeció su rol como ente rector de las políticas públicas en materia de derechos humanos de las mujeres salvadoreñas; lo cual le obligó a responsabilizarse de la implementación de buena parte de las acciones promovidas por la PNM (ISDEMU 2011a, 27; PNUD 2011, 195). De esta manera, el ISDEMU ha sido percibido como una instancia de bajo perfil con escasa o nula incidencia en el ámbito real de la toma de decisiones y ha sido catalogado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe como un mecanismo de adelanto de las mujeres de nivel jerárquico bajo, al considerar que se ubica en una posición subordinada en la jerarquía administrativa del Ejecutivo (CEPALSTAT 2016).

Con el tiempo se observó un esfuerzo sistemático por descentralizar el ISDEMU a través de del establecimiento de oficinas departamentales en todo el territorio nacional. La estrategia se complementó con las reformas al Código Municipal –dispuestas mediante el Decreto Legislativo No. 929 del 20 de diciembre de 2005– que incorpora entre las competencias de los gobiernos locales –de conformidad al artículo 4, numeral 29– el fomento de la equidad de género en la gestión municipal, por medio de la creación de una unidad especializada para la promoción y el desarrollo de acciones concretas, promovidas desde al ámbito nacional y local, así como la asignación de recursos y el respaldo institucional necesario que permitan la incorporación de la equidad de género tanto en los servicios ofrecidos a las usuarias de los servicios municipales, como en sus procesos internos para la promoción de una gestión municipal incluyente.

2.2.4. Tesoro

El Presupuesto General del Estado constituye una importante manifestación de los instrumentos de tesoro, en tanto comprende una estimación de los ingresos y gastos del ejercicio público que permite identificar las prioridades y apuestas estratégicas de la gestión gubernamental, a través del análisis de las asignaciones presupuestarias de las instituciones que conforman el Estado. Así, los lineamientos de la política presupuestaria –definidos en la Ley de Presupuesto General del Estado y de Presupuestos Especiales– están orientados al cumplimiento de los objetivos y metas trazadas en la planificación para el desarrollo y reflejan las prioridades y compromisos del gasto de la administración pública de turno.

El presupuesto se divide en dos categorías según la naturaleza del tipo de gasto. En primer lugar, el presupuesto corriente refiere a los desembolsos realizados en concepto de sueldos y salarios de la plantilla institucional, las transferencias corrientes, así como aquellos gastos relacionados con la adquisición de bienes y servicios para el normal funcionamiento del Estado; es decir, corresponde a un tipo de gasto destinado al consumo. En segundo lugar, el presupuesto de inversión o de capital corresponde a los recursos disponibles para la ampliación de la infraestructura social y productiva, y tienen por finalidad la formación de capital, es decir el incremento en activos duraderos.

De acuerdo al Art.11 de la Ley del ISDEMU, el patrimonio¹⁴ de la institución está constituido, fundamentalmente, por la asignación presupuestaria anual determinada por el Estado a través de la sección de “Presupuestos Especiales” del Presupuesto General de la República, en la categoría de “Instituciones Descentralizadas No Empresariales”; es decir, agencias del Estado adscritas a carteras del Gobierno Central, que prestan servicios complementarios a los del ramo al cual están vinculadas organizativamente (Ministerio de Hacienda 2015, 27).

En la Tabla 2.2 se presenta el detalle de la ejecución presupuestaria del ISDEMU, correspondiente a los ejercicios fiscales del período que va de 1997 al 2008, de acuerdo a los

¹⁴ Constituyen también parte del patrimonio del ISDEMU: los bienes y recursos donados por personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras, para el cumplimiento de sus fines; las asignaciones que le correspondan por Ley; los bienes muebles, inmuebles y valores a los que adquiera en el futuro de conformidad con la Ley; las rentas, intereses o utilidades que obtenga de sus bienes; los subsidios o subvenciones que el Estado le conceda; los ingresos que se obtengan de la prestación de servicios; y, otros ingresos o bienes que obtenga por cualquier título.

datos se observa que –tras su establecimiento durante la administración del presidente Calderón Sol (1994-1999)– se experimentó una tendencia a fortalecer la capacidad económica de la institución tanto en términos de gasto de consumo como de inversión; sin embargo, los incrementos en el presupuesto no lograron incidir sobre su capacidad de gestión, como lo refleja la última columna de la tabla, en la que se muestra el porcentaje del presupuesto total que fue ejecutado para cada ejercicio fiscal.

Tabla 2.2 Ejecución presupuestaria, según naturaleza del tipo de gasto. Ejercicios fiscales 1997-2008 (USD\$)

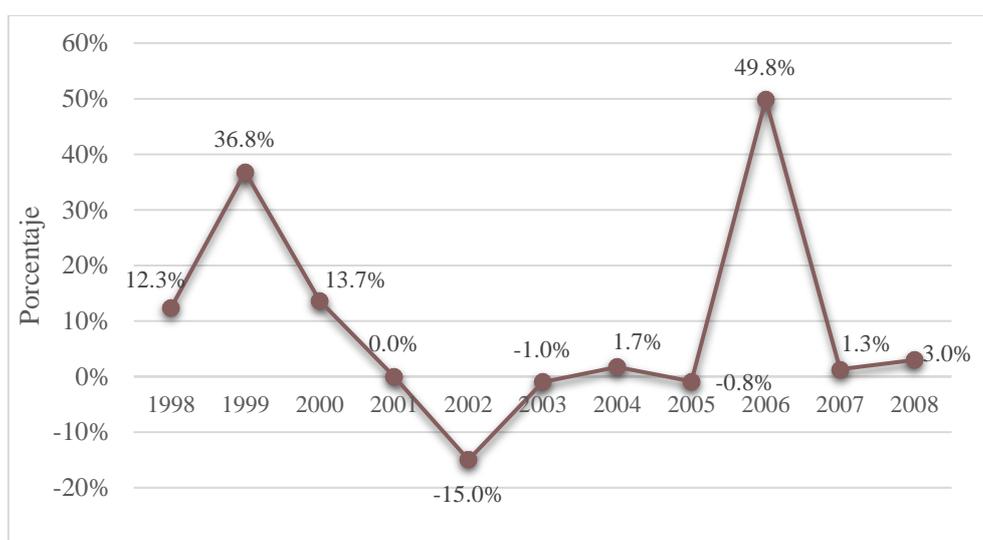
Año	Presupuesto corriente		Presupuesto de inversión		Presupuesto total	
	Total	%	Total	%	Total	%
1997	960,000	71.3	182,857	68.8	1,142,857	70.9
1998	1,078,272	89.9	555,714	91.7	1,633,986	90.5
1999	1,475,083	95.1	1,288,672	50.3	2,763,755	74.2
2000	1,676,635	94.3	485,714	21.7	2,162,350	78.0
2001	1,676,635	95.7	160,000	99.7	1,836,635	96.1
2002	1,425,570	98.9	-	00.0	1,425,570	98.9
2003	1,411,320	99.5	-	00.0	1,411,320	99.5
2004	1,435,910	99.7	-	00.0	1,435,910	99.7
2005	1,423,885	99.8	-	00.0	1,423,885	99.8
2006	2,133,595	99.8	260,000	100.0	2,393,595	99.8
2007	2,161,678	99.6	-	00.0	2,161,678	99.6
2008	2,225,686	99.9	-	00.0	2,225,686	99.9

Fuente: ISDEMU 2016a.

Al mismo tiempo, se advierte que la asignación del presupuesto correspondiente al año de 1999, en el que la ejecución fue del 74.2%, una de las más bajas desde la creación de la institución y que contrastó con las expectativas pues su presupuesto corriente había incrementado un 36.8% respecto al año anterior y del cual únicamente se logró ejecutar un 95.1%. Conviene señalar que la ejecución del presupuesto de inversión también significó un desafío para la institución, que no logró hacer uso efectivo de las asignaciones provocando que a partir del año 2001, se volviera prácticamente nulo. En términos generales, el ISDEMU demostró importantes dificultades a la hora de ejecutar el presupuesto, en la medida que su débil capacidad institucional reforzaba las reducciones presupuestarias.

En la Figura 2.2 se presenta la tasa de crecimiento del presupuesto corriente asignado al ISDEMU, en la que es posible observar de manera más evidente el peso de la institución para cada quinquenio. Los niveles de asignación presupuestaria más bajos se presentan en la administración del presidente Francisco Flores (1999-2004), en la que se advierte una tendencia sostenida a la reducción del presupuesto corriente, que experimentó su punto más bajo en 2002 cuando cayó un 15% respecto del año anterior.

Figura 2.2 Tasa de crecimiento del presupuesto corriente asignado al ISDEMU, ejercicios fiscales 1998-2008 (USD\$)



Fuente: ISDEMU 2016a.

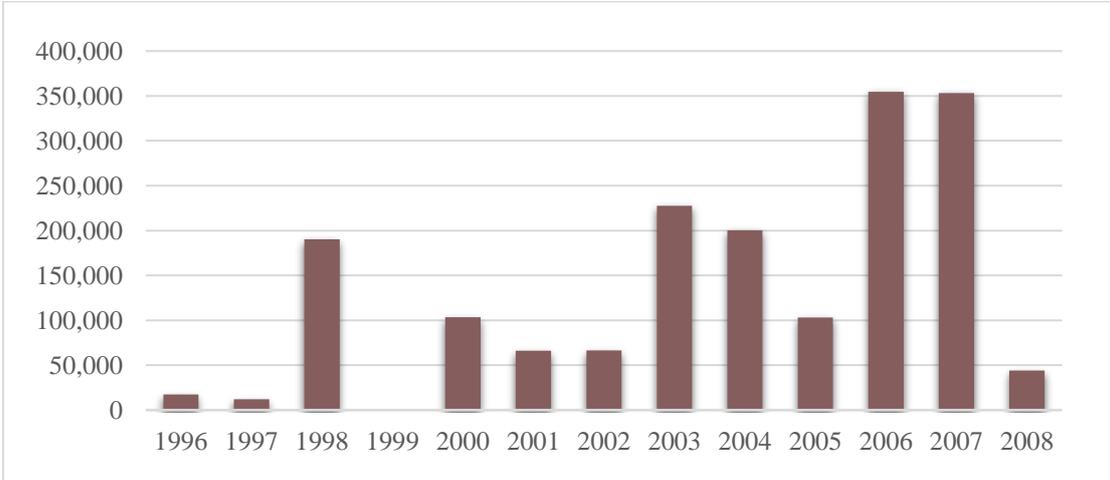
Conviene precisar que la administración del presidente Flores está asociada a una estrategia de crecimiento económico que reforzó la implementación de la liberalización económica en el país y que se manifestó, fundamentalmente, con la entrada en vigencia de la Ley de Integración Monetaria (LIM)¹⁵, que dio paso a la circulación del dólar estadounidense como moneda de curso legal en todo el territorio nacional, a partir del día primero de enero del año 2001. Al mismo tiempo, entre los meses de enero y febrero de ese mismo año, dos terremotos sacudieron al país, dejando importantes pérdidas materiales y humanas sobre todo al interior del país, en municipios con un alto porcentaje de mujeres jefas de hogar. En este sentido, existen muy pocas referencias sobre los avances en materia de políticas públicas para la promoción del desarrollo integral de la mujer; por el contrario, su gestión adoptó una posición distante del diálogo con los movimientos sociales, en tanto la reactivación de la economía se convirtió la prioridad de su gobierno (CFPA 2009, 12).

¹⁵ Decreto Legislativo No. 201 del 30 de noviembre de 2000.

Por el contrario, el quinquenio del presidente Antonio Saca (2004-2009) significó un giro importante en términos de la asignación presupuestaria, pues el año 2006 se registró un incremento del 49.8% en el presupuesto corriente de la institución, lo cual marcaría el regreso de una tendencia por reforzar la capacidad financiera institucional. Si bien el plan de gobierno de Saca mencionaba explícitamente su compromiso con las mujeres salvadoreñas, la estrategia se dirigió a un espectro limitado de sus necesidades, vinculado al empoderamiento económico de las mujeres jefas de hogar (ARENA 2004, 42). Durante más de 10 años, las asignaciones presupuestarias del ISDEMU se caracterizaron por ser limitadas, en el caso particular del presupuesto corriente sus asignaciones anuales incrementaron en promedio un 0.8%, lo cual afectó significativamente en su capacidad de cumplir con los compromisos internacionales, así como las demandas de las organizaciones de mujeres y feministas “pese a que la movilización, la organización social y política demuestran que las mujeres han dado pasos importantes y determinantes en la búsqueda de la erradicación de desigualdad en la sociedad salvadoreña” (CFPA 2009, 10).

Las limitaciones presupuestarias de la época se enfrentaron a través de la gestión de recursos de la cooperación internacional, que llegó al país en el marco del proceso de reconstrucción nacional tras el conflicto armado, pero también con el propósito de consolidar los avances respecto al cumplimiento de los compromisos internacionales vinculados con la agenda global sobre los derechos de la mujer. La Figura 2.3 contiene el detalle de los montos ingresados en concepto de donaciones financieras correspondiente a los ejercicios fiscales de 1996 al 2008.

Figura 2.3 Donaciones financieras ingresadas a cuentas bancarias institucionales Ejercicios fiscales 1996-2008 (USD\$)

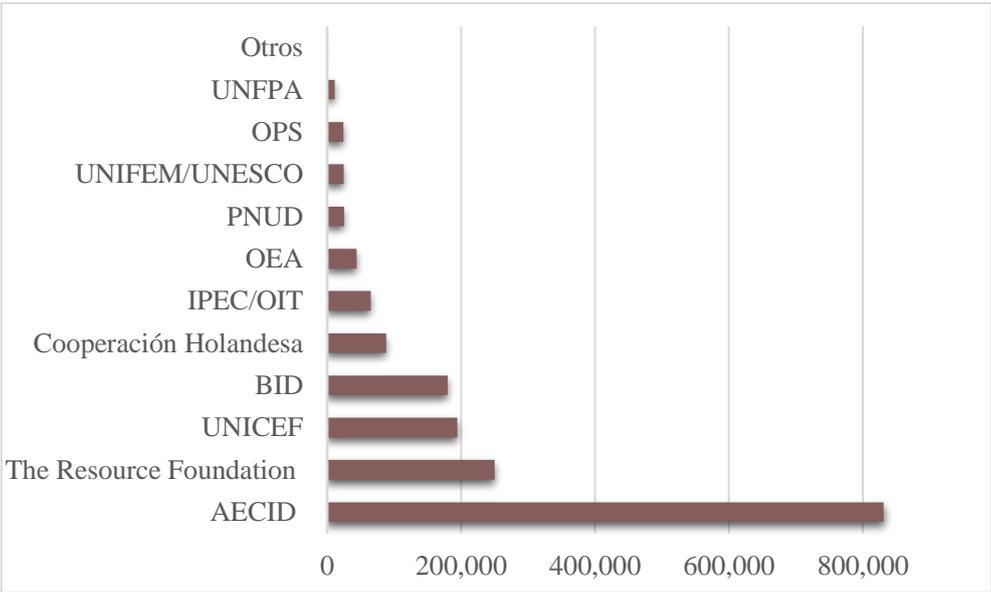


Fuente: ISDEMU 2016b.

De esta manera, el ISDEMU encontró en los recursos de la cooperación internacional una importante fuente de financiamiento, que para el período de 1996 a 2008 representó un monto total de USD\$1, 738,676.17. Los datos presentados indican que –durante sus primeros años de funcionamiento– el ISDEMU demostró una capacidad limitada al momento de captar fondos de la cooperación internacional. De hecho, si se analiza la información para cada quinquenio, es posible advertir que para el período correspondiente a la administración del presidente Francisco Flores (1999-2004), los montos de donaciones ingresadas a cuentas bancarias institucionales son particularmente bajos, si se considera que durante los años posteriores a los terremotos del 2001, el país recibió importantes sumas de dinero en concepto de cooperación internacional para la reconstrucción del país.

Si bien la coyuntura nacional complicó el potencial del ISDEMU para atraer fondos de la cooperación internacional, los montos recibidos en los años posteriores dejaría en evidencia que los recursos han sido menores a los obtenidos por otras instituciones del Estado, lo cual ha sido explicado en parte, por la dificultad que ha representado la armonización de la agenda del ISDEMU y las agencias de la cooperación internacional, en tanto estas últimas promueven un enfoque mucho más progresista y enfocado a la alineación de los instrumentos nacionales con los compromisos de la agenda global (PNUD 2011, 196). En la Figura 2.4 se muestra el total de donaciones financieras ingresadas al ISDEMU, según organismo donante.

Figura 2.4 Donaciones financieras ingresadas a cuentas bancarias institucionales, según organismo donante. Ejercicios fiscales 1996-2008 (USD\$)



Fuente: ISDEMU 2016b.

Tal y como se advierte en el gráfico, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) se consolidó como uno de los más importantes aliados estratégicos de la institución, cuyos aportes alcanzaron cerca del 50% (USD\$800, 312.00) del total de ingresos en concepto de donaciones registradas para el período en análisis.

2.3. Consideraciones finales

La discusión desarrollada en el presente capítulo permitió aproximarse a la dinámica de la participación ciudadana de las mujeres en El Salvador de posguerra. Tal y como se revisó a lo largo de la exposición, los acuerdos políticos y económicos emanados del proceso de transición a la democracia, invisibilizaron las reivindicaciones propias de la condición de género, cuestión que se tradujo en un diseño institucional que reforzó las relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres. No obstante, la emergencia de un conjunto de organizaciones de mujeres vinculadas con la izquierda política salvadoreña dio paso a la configuración del movimiento de mujeres y feminista en el país, uno de los más dinámicos del movimiento social de El Salvador.

La década de los noventa propició importantes cambios para la institucionalidad de género en el país, la creación del ISDEMU como mecanismo para el adelanto de las mujeres salvadoreñas generó la posibilidad que las organizaciones del movimiento de mujeres y feministas pudieran transitar de una lógica movilizatoria hacia una intervención ciudadana en el marco de la formalización de las instancias de participación con su representación en la Junta Directiva de la institución. Sin embargo, a pesar de ser pioneras entre las organizaciones del movimiento social salvadoreño, su presencia en las dinámicas institucionales no se tradujo en la materialización de sus reivindicaciones, por el contrario su enfrentamiento con las estructuras conservadoras de poder –bajo la figura de la primera dama y presidenta del ISDEMU– desencadenó el retiro de las representantes de las organizaciones del movimiento de mujeres y feminista de su máxima autoridad, la Junta Directiva. De manera contradictoria, la oportunidad crítica que se presentó con la puesta en marcha del ISDEMU supuso al mismo tiempo la separación de las agendas de políticas públicas, por lo que las mujeres pasaron de ser protagonistas a antagonistas en su escenario de lucha.

Capítulo 3

***Process tracing*: explicaciones causales sobre la adopción de dispositivos de participación ciudadana en la Política Nacional de las Mujeres en El Salvador (2009-2014)**

El presente capítulo tiene como objetivo abordar el análisis de la participación de las mujeres en el diseño de políticas públicas, a partir de la aplicación del *process tracing* como herramienta metodológica para identificar las entidades de un mecanismo causal que permita explicar la presencia de las mujeres salvadoreñas en formas no electorales de participación ciudadana, para el período que comprende entre 2009 y 2014. De manera particular, la investigación examina el caso de los Consejos Consultivos y de Contraloría Social para los Derechos de las Mujeres (CC y CS) como dispositivo de control democrático no electoral dispuesto por la Política Nacional de las Mujeres en El Salvador (PNM). El análisis se complementa con el uso del modelo de instrumentos de políticas propuesto por Christopher Hood (1986), como fuente primaria de evidencia empírica (Véase Anexo No.1).

A lo largo de la exposición, se pretende dar muestras de la presencia de cada una de las entidades que conforman el mecanismo causal que permite dar respuesta a la pregunta de investigación, a partir de la definición de la evidencia prevista para cada caso y su posterior validación, por medio de un conjunto de observaciones empíricas expresadas en términos de los instrumentos de política. Como complemento, se refiere a las y los lectores al anexo metodológico disponible al final de este documento, en el que se presenta una aproximación al uso de la lógica bayesiana, a través de su aplicación al caso de estudio. Al mismo tiempo, se dedica un apartado para la presentar –a la luz de la teoría sobre la participación ciudadana como control de lo público– una breve discusión acerca de la composición, las atribuciones y el anclaje institucional de los CC y CS. Conviene advertir que dicho mecanismo causal – expuesto en el Anexo No. 2– es válido en el marco de un régimen democrático, en el que la existencia de una dinámica política de carácter multipartidista promueve el diálogo y la definición de acuerdos nacionales para el efectivo ejercicio gubernamental.

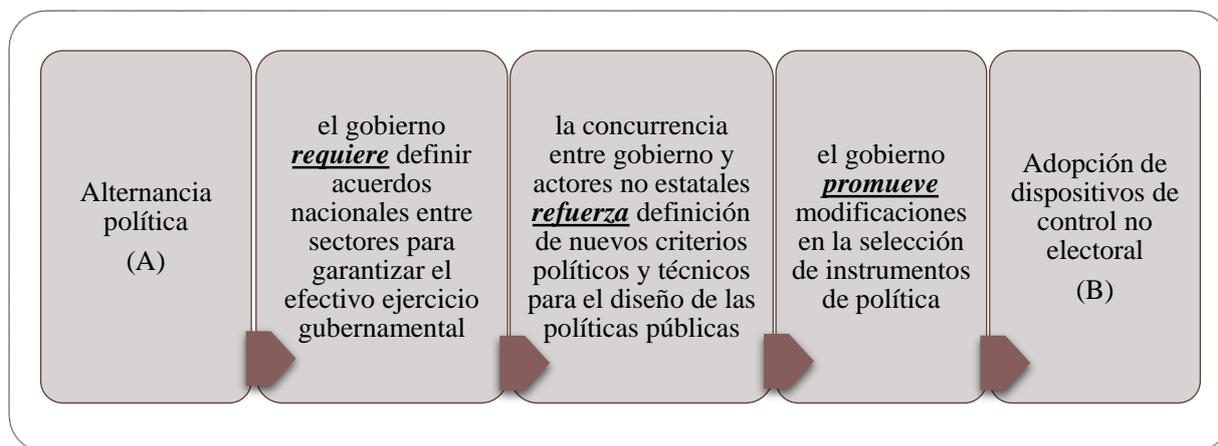
3.1. De la alternancia a la participación ciudadana: mecanismo causal de la Política Nacional de las Mujeres en El Salvador

La discusión acerca de la democratización del régimen político salvadoreño parece coincidir en que la transformación de las instituciones y de los mecanismos de representación en El Salvador de posguerra han abierto la posibilidad de afirmar que el proceso de transición

democrática ha sido superado y que el desafío presente consiste en avanzar hacia su madurez y consolidación (Córdova y Maihold 2000; Artiga-González et al 2002; PNUD 2001; FUSADES 2005); en contraste, algunos autores sostienen que los cambios políticos producidos a partir de la década de los noventas, no han sido suficientes como para referir a la culminación del proceso de transición (Karl 2002) e inclusive aluden a la existencia de un régimen híbrido –entre autoritarismo y democracia– en el que el riesgo de reproducir vicios totalitarios continuaría vigente (Zamora 2001).¹ No obstante, la presente investigación se sitúa en el escenario de la primera corriente de estudios, en los que se sugiere que la reforma política promovida con la firma de los Acuerdos de Paz condujo al paulatino establecimiento del esquema democrático –fundamentalmente– a partir de la incorporación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) como partido político.

En este contexto, la Figura 3.1. permite apreciar una versión resumida² del mecanismo causal teorizado para el caso de los CC y CS de la PNM en El Salvador, en el que el proceso de alternancia política en 2009 aparece como detonante, con el propósito de explicar la puesta en marcha de la redefinición de los procesos y las prácticas gubernamentales en su relación con las y los actores no estatales.

Figura 3.1 Mecanismo causal de la Política Nacional de las Mujeres 2009-2014



Fuente: elaboración propia.

¹ Para una discusión sobre los avances de la democracia en El Salvador ver: Grégori Méndez, Karina. 2010. Democracia en El Salvador: participación ciudadana versus vicios autoritarios en la democratización de post-guerra (1992-2006). Tesis de doctorado, Programa Centroamericano de Postgrado Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

² Para una versión completa del mecanismo causal de la PNM véase el Anexo No. 2.

Así, los resultados de las elecciones presidenciales de marzo de 2009 dieron paso al cierre de un ciclo político puesto en marcha a partir de la firma de los Acuerdos de Paz y que se prolongó durante las dos décadas en las que Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) se perpetuó en el control del Ejecutivo. Luego de cuatro quinquenios consecutivos en el poder, la derecha se preparó para lo que sería una jornada electoral histórica, pues por primera vez desde 1994, los sondeos de opinión sobre las preferencias de intención de voto ponían al candidato del FMLN al frente de las encuestas, en las que la tendencia indicaba una brecha cada vez más amplia entre los candidatos de los dos principales partidos políticos en contienda.³

El candidato presidencial del FMLN era Mauricio Funes Cartagena, el presentador de un espacio matutino de entrevistas que había consolidado su carrera periodística durante la década de los noventa y que había adquirido notoriedad por su personalidad desafiante y su elocuencia. Al mismo tiempo, su postura crítica frente a las políticas de corte neoliberal impulsadas por los gobiernos de ARENA, le habían hecho ganar la simpatía de las organizaciones del movimiento social, así como de diferentes sectores de la población –sin afiliación partidaria– que habían perdido la confianza en el proyecto político del oficialismo. Funes fue proclamado como candidato presidencial durante la celebración de la Convención Nacional del partido el 11 de noviembre de 2007, fecha que evocaba el recuerdo de la Ofensiva Final de 1989 y que logró constituir un hecho político sin precedentes en el país, al reunir a más de 85,000 personas que se dieron cita para manifestar su apoyo a la fórmula presidencial del FMLN, cuestión que dio muestras de su capacidad de convocatoria y movilización (Ramos, Loya y Arteaga 2009, 408). Durante el evento, se presentó a Salvador Sánchez Cerén como su compañero de fórmula, quien en ese momento ejercía como jefe de la fracción legislativa del FMLN, además de ser uno de los dirigentes históricos del partido, al desempeñarse como Secretario General de las Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí (FPL), una de las cinco organizaciones político-militares que integraron el FMLN en 1980.

³ Otras fórmulas presidenciales que finalmente desistieron de su participación en la jornada electoral fueron las de Carlos Rivas Zamora por el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y José Tomás Chévez por el Partido de Conciliación Nacional (PCN).

Casi cinco meses después –en abril de 2008– Rodrigo Ávila fue proclamado como candidato a la presidencia por el partido ARENA. A diferencia de Funes, la carta del oficialismo era una reconocida figura tanto dentro de las bases del partido –el cual llegó a dirigir como presidente del Consejo Ejecutivo Nacional (COENA)– como en el ámbito político, al iniciar su carrera como director de la Policía Nacional Civil (PNC) –organismo estatal que surgió como fruto de los Acuerdos de Paz con la función de velar por la seguridad ciudadana– durante la gestión del presidente Armando Calderón Sol (1994-1999) y más tarde –entre 2006 y 2008– durante la presidencia de Elías Antonio Saca. En su labor como funcionario público también sirvió como Viceministro de la cartera de Seguridad Ciudadana (2004-2005) y diputado de la Asamblea Legislativa (2000-2003), cargo del cual se apartó para competir por la Alcaldía de Santa Tecla, en el departamento de La Libertad, y que terminó por perder frente al candidato del FMLN, Oscar Ortiz. Su compañero de fórmula fue el empresario Arturo Zablah –virtual candidato presidencial de una coalición de partidos de centro (Ramos, Loya y Arteaga 2009, 410).

Las diferencias entre los dos principales candidatos, no solo se situaron alrededor de su experiencia política y administrativa, los cuestionamientos sobre su anclaje partidario pusieron de manifiesto un elemento innovador dentro de la escena política nacional. De esta manera, Mauricio Funes se convirtió en el primer candidato presidencial de la izquierda que no había jugado un rol dentro de la estructura político-militar de la guerrilla salvadoreña; de hecho, se perfiló como un candidato sin ningún vínculo partidario anterior, manteniéndose al margen de portar cualquier distintivo que hiciera referencia a su identificación como militante del FMLN durante toda la campaña política, cuestión que capitalizó para captar el apoyo de diferentes sectores de la población. Sin embargo, su designación⁴ como candidato a la presidencia solo fue posible a partir de su afiliación partidaria ya que –según el artículo 85 de la Constitución de la República– los partidos políticos constituyen “el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”, razón que le exigió abrazar el proyecto político de la izquierda, a pesar de sostener importantes discrepancias con el discurso tradicional de la estructura partidaria –fundamentalmente– en relación con

⁴ Conviene advertir que la candidatura de Funes surgió por una designación directa de la cúpula partidaria, lo cual supuso un retroceso en el proceso democrático interno impulsado por el FMLN en los últimos años. Por el contrario, la proclamación de Ávila fue resultado de un proceso de elección en el que las bases del partido eligieron –entre un total de 18 aspirantes– a la persona que lideraría la fórmula presidencial de ARENA (Ramos, Loya y Arteaga 2009, 409). Dicho proceso no se alejó de las controversias, pues algunos de los aspirantes denunciaron vicios en el proceso interno.

aquellos vinculados al tema económico, por lo que diluyó –hasta donde le fue posible– el abordaje de cuestiones sensibles como la continuidad del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (CAFTA-DR) y la dolarización (Ramos, Loya y Arteaga 2009, 413).

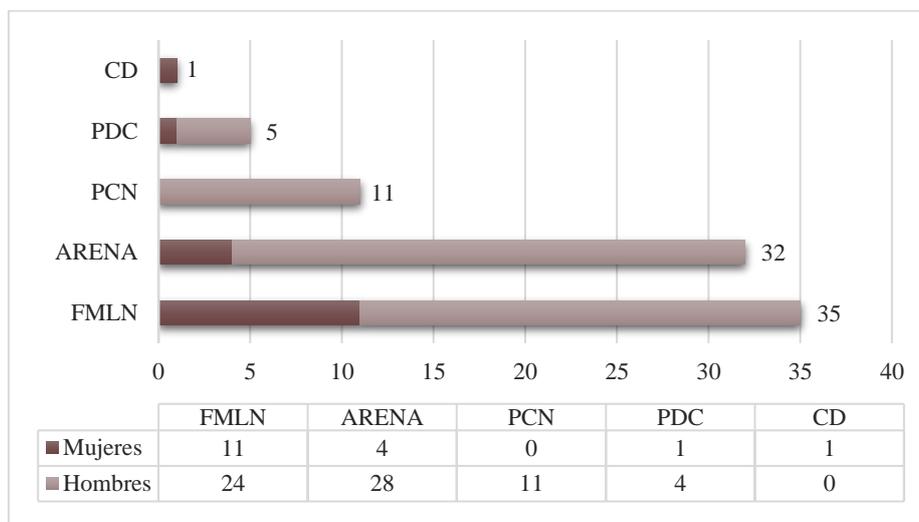
La aparente independencia ideológica de Funes generó serios cuestionamientos sobre su relación con la dirigencia del FMLN, acusada por la derecha salvadoreña de estar alineada a la estrategia expansionista del presidente venezolano Hugo Chávez, que terminaría en la eventual implementación del Socialismo del Siglo XXI en el país (Ramos, Loya y Arteaga 2009, 413). De esta manera, la intensa campaña política del oficialismo rescató a un viejo enemigo para protagonizar una estrategia de comunicaciones que fuera capaz de disuadir el voto ante la amenaza del regreso del “fantasma del comunismo”.

Por el contrario, la izquierda se concentró en llevar un mensaje de oportunidad de cambio que aludía a posibilidad de marcar un punto de inflexión en el rumbo del país, por lo que intentó conciliar el recelo y la desconfianza que generaba la figura de la cúpula del partido, por medio de una coalición con la sociedad civil –en particular– con las organizaciones de los movimientos sociales vinculados históricamente con la tradición política de la izquierda salvadoreña. Al mismo tiempo, se constituyó el movimiento “Amigos de Mauricio” un proyecto que nació con el propósito de acuerpar la candidatura de Funes y que atrajo el apoyo de “personas descontentas con otros partidos políticos, militares, empresarios y parte de un grupo de cristianos evangélicos” (Almeida 2010, 332).

El primer escenario de contienda se desarrolló en torno a las elecciones legislativas y municipales celebradas el 18 de enero del 2009, luego de que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) decidiera separar la jornada electoral presidencial del resto, con el propósito de “garantizar la permanencia del carácter multipartidista de la política salvadoreña” (Artiga-González 2009, 12). De esta manera, el FMLN se adjudicó un total de 35 escaños de los 84 que conforman el sistema parlamentario salvadoreño, mientras que ARENA consiguió 32 diputaciones.

En la Figura 3.2 se muestra la distribución de diputaciones en propiedad para el período legislativo 2009-2012, según sexo y partido político.

Figura 3.2 Distribución de diputaciones en propiedad del período legislativo 2009-2012, según sexo y partido político (Número de diputados)



Fuente: Tribunal Supremo Electoral 2009, 61-2.

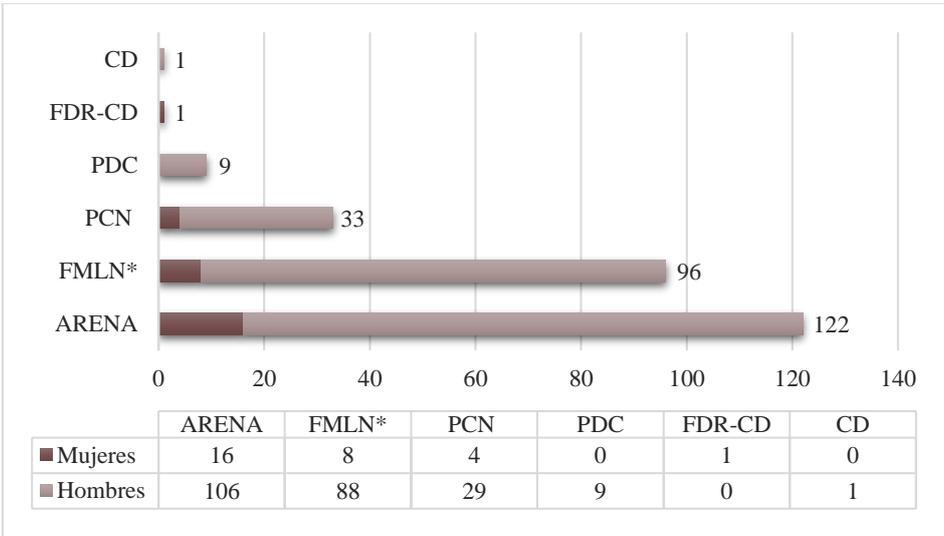
Como se observa en la gráfica, los resultados complicaron el panorama de la elección presidencial, al poner de manifiesto una inminente parálisis legislativa pues –a pesar de obtener más diputados que ARENA– las diputaciones alcanzadas por la izquierda no eran suficientes para establecer una mayoría simple en la Asamblea, ante la ausencia de un aliado estratégico de peso. Por el contrario, la correlación de fuerzas parecía inclinar su balanza a favor del partido de derecha, que en el pasado había logrado establecer acuerdos políticos con el conservador Partido de Conciliación Nacional y –de manera ocasional– con el Partido Demócrata Cristiano. Al mismo tiempo, conviene señalar que la Asamblea Legislativa se conformó con una reducida cuota de mujeres en el cargo de diputadas propietarias, éstas solo alcanzaron el 19% del total frente al 81% de hombres en el ejercicio legislativo. Si bien la fracción del FMLN⁵ ostentó el 31.4% del total de la participación femenina para el período –la mayor entre el resto de grupos parlamentarios– ésta seguía siendo muy reducida en comparación con los espacios ocupados por los hombres, por lo que es posible afirmar que los resultados electorales para la gestión legislativa 2009-2012 fueron consistentes con la tendencia sostenida del predominio masculino en los ámbitos de toma de decisiones en el país.

⁵ En relación con la participación de las mujeres en las cúpulas partidarias, el FMLN ha sido pionero en el tema, al ser el único partido político que tiene en sus estatutos una cuota fija del 35% de participación femenina en las responsabilidades de dirección en el partido y en la postulación a candidaturas (PNUD 2011, 161).

En el ámbito local, los resultados favorecieron al partido ARENA, que logró adjudicarse cerca del 47% del total de Consejos Municipales, tendencia que según los registros de los procesos electorales municipales de la posguerra ha sido difícil revertir desde las históricas elecciones de 1994. Entre los Consejos Municipales obtenidos por la derecha estaba el de la capital salvadoreña –San Salvador– que se había convertido en un importante bastión del FMLN desde 1997. Lo anterior supuso un duro revés para las expectativas del FMLN que –a pesar de sus dificultades para extender su presencia en el territorio nacional– había logrado conservar su dominio en el consejo municipal más importante del país durante cerca de 12 años, cuestión que generó incertidumbre sobre los potenciales resultados de la próxima jornada electoral presidencial.

En la Figura 3.3 se muestra el detalle de los resultados electorales para los 262 municipios del país. De acuerdo a los datos, solo el 11.07% de los gobiernos municipales es liderado por mujeres en la función de alcaldesas, de las cuales el 55.17% corresponde a representantes del partido ARENA y el 27.59% pertenece al FMLN, mientras que un 17.24% se encuentra repartido entre partidos minoritarios con mayor presencia territorial. Como refiere el ISDEMU (2013, 47), los resultados de las elecciones municipales se expresaron en una leve recuperación de la participación femenina en los espacios locales desde la posguerra, luego de caer hasta un 6.0% en el período legislativo correspondiente a 2003-2006.

Figura 3.3 Distribución de Consejos Municipales para el período 2009-20012, según sexo y partido político



Fuente: Tribunal Supremo Electoral 2009, 63-8.

* Incluye Consejos Municipales adjudicados en coalición.

El 15 de marzo de 2009 se anunció como ganadora a la fórmula del FMLN con el 51.32% del total de votos válidos (TSE 2009, 87). El histórico resultado no solo significó la llegada del primer gobierno de izquierda en el país, sino que también abrió el paso a la primera experiencia de alternancia política luego de la transición democrática, como resultado de un proceso electoral legal y legítimo. En ese sentido, el TSE procedió a declarar en firme los resultados de la elección, de acuerdo al acta de escrutinio final de las juntas receptoras de votos levantada en fecha 18 de marzo. La declaratoria se realizó mediante el Decreto No. 4, publicado en el Diario Oficial No. 59, Tomo No. 382 del 26 de marzo de 2009 y solo 5 días después –el 31 de marzo de 2009– se entregaron las credenciales que acreditarían a Funes y Sánchez Cerén, como presidente y vicepresidente de la República para el período 2009-2014.

La victoria sin precedentes de la alianza Funes-FMLN ha sido analizada a partir del vínculo que comparte un importante segmento de las organizaciones del movimiento social –entre ellas las pertenecientes al movimiento de mujeres y feminista– con la estructura del partido político (Almeida 2010); sin embargo, si bien dicha relación fue fundamental para la antesala del triunfo electoral, también lo fue la capacidad de Funes de atraer el apoyo de un sector más amplio de la sociedad civil salvadoreña. De hecho, su apertura con los sectores sociales se reflejó en la amplia convocatoria ciudadana que –desde dentro y fuera del país– participó en la construcción de su programa de gobierno, a través de la iniciativa “Diálogo Social Abierto”, un ejercicio para la consulta y la discusión de los compromisos que serían asumidos por Funes en el contexto de la campaña electoral y que –finalmente– fueron articulados en el documento “Cambio en El Salvador para vivir mejor”, lanzado en agosto de 2008 durante la XXIV Convención Nacional del FMLN. Esta modalidad participativa en la construcción de los planes de gobierno constituyó una innovación tanto para la izquierda como para la derecha⁶, que compartían la tradición de ver en los programas de gobierno un instrumento técnico-político cuya definición estaba en las manos de la cúpula partidaria.

El programa de gobierno de Funes introdujo entre sus compromisos una reforma política que pretendía profundizar la democratización de la administración pública, a través de la búsqueda de soluciones participativas, motivo por el cual se incluyeron –como parte del documento– los

⁶ Por su parte, el candidato Rodrigo Ávila lanzó el documento denominado “Programa de gobierno ciudadano 2009-2014: País más justo”, cuya elaboración articuló los aportes de más de 1,600 personajes de distintos sectores sociales, académicos y profesionales, así como representantes de los sectores patronales y de trabajadores, entre otros (ARENA 2009).

lineamientos generales de una política de participación ciudadana, en los que la noción de participación refería a la promoción de espacios y mecanismos para la intervención ciudadana en el ciclo de las políticas públicas, así como el pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública, el control y la auditoría social (FMLN 2008, 81). De esta manera, se alude a la presencia de hombres y mujeres en la construcción de un modelo de gestión participativo e incluyente, en el marco de la alternancia política como oportunidad crítica para dar un paso adelante en el proceso de consolidación de la democracia salvadoreña.

Luego de adjudicarse la presidencia de la República con una diferencia de apenas 2.64% de los votos válidos, se hizo más que evidente el contexto de polarización desbordada que padecía la sociedad salvadoreña, cuestión que supuso un reto adicional para la nueva administración, pues el propósito de construir un gobierno abierto no solo significó una genuina apuesta en favor de la democracia, sino también una estrategia que le permitiera asegurar su capacidad de gestión para impulsar los cambios propuestos, sumado al agravante que representó la crisis financiera internacional de 2008, que afectó la debilitada economía salvadoreña a causa de su vulnerabilidad frente a los desequilibrios externos, producto de la liberalización económica y comercial.

El 1 de junio de 2009 –durante el discurso de toma de posesión– Funes realizó un llamado al diálogo y la unidad nacional, al tiempo que anunció importantes disposiciones orientadas a la reestructuración del Estado, entre las que destaca la creación de la Secretaría de Asuntos Estratégicos⁷ (SAE), instancia del Ejecutivo encargada –entre otros– de establecer las bases para un nuevo modelo de gobierno con el propósito de promover “el diálogo y la concertación con los sectores sociales, políticos y económicos, para la construcción de políticas públicas de Estado” (SAE 2014, 9). Cuatro meses más tarde –el 16 de octubre de 2009– Funes anunció una nueva reforma⁸ al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE), la cual modificaría la estructura orgánica de la SAE a través de la incorporación de tres instancias: (1) la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción;⁹ (2) la Subsecretaría de Descentralización y Desarrollo Territorial; y (3) la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado.

⁷ El Salvador, Asamblea Legislativa. *Reformas al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo*. Decreto Ejecutivo No. 1 del 1 de junio de 2009, en el Diario Oficial No. 99, Tomo No. 383, 1 de junio, 2009.

⁸ El Salvador, Órgano Ejecutivo. Creación del Consejo Económico Social. Decreto Ejecutivo No. 57 del 16 de octubre de 2009, en Diario Oficial No. 193, Tomo No.385, 16 de octubre, 2009.

⁹ En 2014, con la llegada de la administración del presidente Salvador Sánchez Cerén (FMLN), la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción fue constituida como Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción.

Esta última, sería la encargada de dar seguimiento –desde el nivel central– a la agenda a favor de la participación ciudadana de las instituciones del Órgano Ejecutivo.

Al mismo tiempo, se ordenó el cierre de la Comisión Nacional de Desarrollo (CND) que –a pesar de representar un importante antecedente sobre la articulación de espacios de diálogo entre el Estado y la sociedad– había sufrido una reorientación de sus funciones¹⁰ luego de que tras los terremotos de enero y febrero del año 2001, el gobierno de Francisco Flores modificara las prioridades de inversión pública, con el propósito de trazar el camino hacia la reconstrucción (Grégori 2012, 206; BCIE 2014, 17). En su sustitución, se designó al Consejo Económico Social (CES),¹¹ un foro institucional permanente –creado mediante Decreto Ejecutivo No. 64 del 16 de octubre de 2009– que convocaría a diferentes sectores del país con el objetivo de propiciar un diálogo alrededor de la definición de las políticas públicas relacionadas con la agenda económica y social. De esta manera, el CES fue concebido como un espacio de consulta, por lo que las recomendaciones de los sectores representados en su seno no tendrían un carácter vinculante y nada más serían abordadas como pautas generales para la toma de decisiones.

De acuerdo al mandato del Ejecutivo, la estructura del CES estaría conformada por cuatro instancias. La primera de ellas sería el Consejo Pleno, integrado por sesenta representantes titulares con derecho a voto, distribuidos de la siguiente manera: veinte representantes de las organizaciones del movimiento social, diez del movimiento sindical y otros treinta del sector empresarial. A la vez, se dispuso la posibilidad de aceptar la participación del sector académico, representado por las universidades y los centros de investigación y pensamiento del país; no obstante, su presencia en el pleno no les otorgaría el derecho a voto y su contribución sería la de orientar el debate técnico durante las sesiones plenarias. De manera adicional, estaría conformado por una Coordinación General, a cargo de la persona titular de

¹⁰ De acuerdo a Grégori (2012, 206), la función de la CND se reorientó durante la gestión del presidente Elías Antonio Saca (2004-2009), en tanto se le asignó la tarea de realizar un proceso de consulta con diferentes sectores de la sociedad civil, con el propósito de cumplir uno de los requisitos establecidos por el gobierno de los Estados Unidos para los países que concursaban por los fondos de la Cuenta del Milenio (MCA). En ese sentido, la CND perdió protagonismo y pasó a ser una figura que aparecía de manera ocasional para cumplir disposiciones específicas, alejándose de su mandato inicial como encargada de definir las estrategias y proyectos de inversión pública en el país.

¹¹ A finales del 2014, el CES cesó la convocatoria del pleno, por lo que a la fecha no hay reportes de su actividad. Luego de la toma de posesión de Salvador Sánchez Cerén –en junio de 2014– se han promovido iniciativas sectoriales similares al CES, como es el caso del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y convivencia (D.E No. 62 del 29 de septiembre de 2014), el Consejo Nacional de Educación (D.E No. 57 del 11 de mayo de 2015) y el Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad.

la Secretaría Técnica de la Presidencia; una Comisión Permanente, integrada por la Coordinación General junto a otras cuatro Coordinaciones Adjuntas, una por cada sector representado dentro del CES; y una Secretaría Ejecutiva, delegada por un período de dos años al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en los que estaría acompañando la iniciativa a través del fortalecimiento de las capacidades técnicas para el diálogo y la concertación. En este contexto, el CES representó una plataforma sectorial creada con el propósito de articular acuerdos nacionales de largo plazo sobre las apuestas estratégicas del país.

En sintonía con la estrategia de diálogo y concertación, el Estado salvadoreño suscribió la Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública, adoptada en el marco de la celebración de la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, el 30 de noviembre de 2009 en la ciudad de Estoril, Portugal. De esta manera, la Carta –dispuesta mediante resolución de la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en junio de 2009– constituyó un marco de referencia no vinculante en favor de los esfuerzos por democratizar los procesos de la gestión pública. En el caso salvadoreño, su adhesión representó un insumo adicional para posicionar una nueva forma de administrar lo público, como complemento del gobierno democrático y representativo consignado por la Constitución de la República (SAE 2014, 51).

Casi un año después de la toma de posesión –en mayo de 2010– el gobierno de Funes presentó el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 (PQD), un documento que incorporó los acuerdos nacionales sobre las prioridades y las apuestas estratégicas del país, cuestión que resultó toda una novedad, no solo porque su elaboración constituyó un hecho sin precedentes en el país –al ser resultado de un proceso de consulta con los diferentes sectores sociales y económicos representados en el seno del CES– sino también, por el hecho de poner al alcance de la población la visión de mediano y largo plazo de las políticas de Estado. En ese sentido, la administración de Funes intentó distanciarse de la forma de gobernar de los últimos veinte años, a la que calificó de autoritaria y excluyente, al considerar que las políticas impulsadas hasta el momento respondían a intereses vinculados al sector empresarial y excluían a los sectores sociales del ámbito de toma de decisiones en los asuntos públicos (Gobierno de El Salvador 2010, 10).

Por su naturaleza, el PQD 2010-2014 se configuró como uno de los más importantes instrumentos de información del quinquenio, al hacer explícitos los compromisos del Ejecutivo, en términos de la construcción de un modelo de gestión que impulsara la participación social organizada en los asuntos públicos. De hecho, entre sus páginas se establecieron los lineamientos generales de una política nacional de gobernabilidad y modernización del Estado, alineada con las definiciones, las orientaciones y las acciones programáticas consignadas en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Gobierno de El Salvador 2010, párrafo 234). Si bien las principales líneas estratégicas de la política promovían la articulación de grandes consensos nacionales –a través de espacios de diálogo como el CES– también se delegó a cada una de las carteras del Ejecutivo propiciar esfuerzos para la promoción de la participación activa de los distintos actores sociales, económicos y políticos en el proceso de formulación de las políticas sectoriales (Gobierno de El Salvador 2010, 53).

En este contexto, la elaboración del PQD 2010-2014 puso de manifiesto el regreso de una tendencia orientada a la formulación explícita y formal de las políticas públicas, que había sido sustituida –durante las décadas de los ochenta y los noventa– como resultado de la implementación de las políticas de ajuste estructural y estabilización económica (PNUD 2011, 194). La nueva disposición hacia el rescate y la reivindicación de la planeación estratégica – como herramienta para la coordinación y la coherencia de la acción pública– se expresó a partir de la definición de una visión compartida de país, que asumió a la participación ciudadana y el enfoque de género como dos de los ejes transversales de las políticas sectoriales impulsadas por el nuevo gobierno. En ese sentido, las disposiciones incluidas en el PQD 2010-2014 fueron asumidas como criterio de pre-viabilidad política y técnica de las intervenciones gubernamentales en materia de género (ISDEMU 2011a, 20), en tanto se delegó al Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) la tarea de formular una política pública que contribuyera a “potenciar el desarrollo integral de las mujeres salvadoreñas en todos los espacios de la sociedad en condiciones de equidad y de igualdad con los hombres” (Gobierno de El Salvador 2010, párrafo 57).

El mandato del PQD 2010-2014 supuso la actualización de la primera versión de la Política Nacional de la Mujer (PNM), lanzada en 1997 luego de que tras la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995), el Estado salvadoreño acordara la creación del ISDEMU como mecanismo institucional especializado en coordinar, dirigir y ejecutar las acciones

gubernamentales en beneficio del adelanto de las mujeres, así como con el propósito de propiciar un efectivo seguimiento a las convenciones y tratados internacionales ratificados por el país. De esta manera, se inició un proceso que enfrentó el desafío de formular una política que permitiera “equilibrar la representatividad y la pertinencia de sus apuestas, la coherencia con el marco legal y los compromisos internacionales, y la viabilidad política y técnica de la intervención” (ISDEMU 2011, 13).

El proceso fue liderado por la economista Julia Evelyn Martínez, nombrada por la Junta Directiva del ISDEMU en el cargo de Directora Ejecutiva de la institución a partir de junio de 2009. Martínez –quien había dedicado su vida a la docencia y la investigación– era además una reconocida feminista salvadoreña vinculada con el Movimiento de Mujeres “Mélida Anaya Montes” (Las Mélicas), una organización feminista cuyos orígenes se relacionan con destacadas figuras de la izquierda revolucionaria del país (Luciak 1998). Su nombramiento llegó días después de que se conformara la nueva Junta Directiva del ISDEMU, bajo la presidencia de la primera dama –Vanda Pignato– quien había sido juramentada como la nueva titular de la Secretaría de Inclusión Social (SIS), instancia adscrita al Ejecutivo que sustituiría a la Secretaría Nacional de la Familia a partir del 1 de junio de 2009, de conformidad con la reestructuración del Estado impulsada por la gestión de Funes.¹² A pesar del giro que sufrió la institución, Funes no rompió con la tradición al nombrar a su esposa como titular de la SIS; sin embargo, a diferencia de sus antecesoras, Pignato –brasileña de nacimiento– ostentaba una sólida trayectoria como abogada y activista de derechos humanos, además de desempeñarse en cargos como el de directora del Centro de Estudios Brasileños de la Embajada de Brasil en El Salvador y representante oficial del Partido de los Trabajadores de Brasil para Centroamérica, durante el gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

A su llegada como Directora Ejecutiva del ISDEMU, Martínez se enfrentó con el desafío de recuperar una institución que por mucho tiempo había mantenido un bajo perfil y escasa o nula incidencia en el ámbito real de la toma de decisiones. Sin embargo, el renovado interés por la transversalidad del enfoque de género en las políticas públicas propició un entorno favorable para promover un proceso de fortalecimiento institucional, en el marco de la actualización de la PNM, así como del restablecimiento de las relaciones con las

¹² El 1 de junio de 2009 se emitió el Decreto Ejecutivo No. 1, publicado en el Diario Oficial No. 99, Tomo No. 383, de la misma fecha. Dicho decreto modificó el Reglamento Interno del Órgano del Estado para crear la SIS, que tendría un enfoque más técnico y concentraría los programas sociales de la gestión de Funes.

organizaciones del movimiento de mujeres y feminista, quienes retomaron los espacios designados en la Junta Directiva de la institución con el propósito de constituir un contrapeso frente a lo que Martínez (2011) denominó como la “triple alianza conservadora” formada por la derecha política, la derecha económica y el fundamentalismo religioso en el país.

De manera paralela, la alianza estratégica del ISDEMU con el Grupo Parlamentario de Mujeres y las organizaciones del movimiento de mujeres y feminista fue crucial para la aprobación y la entrada en vigencia de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV) –dispuesta mediante Decreto Legislativo No. 520 del 25 de noviembre 2010¹³– la cual constituyó un hito para la consolidación del marco normativo para la garantía de los derechos de las mujeres salvadoreñas. La aprobación de la LEIV coincidió con la clausura del proceso de validación y consultas del documento final de la PNM, por lo que el siguiente paso consistía en someterla al consenso de Junta Directiva (Martínez 2011).¹⁴ Sin embargo, su aprobación se dilató tras la polémica destitución de Martínez, quien en meses anteriores había sido descalificada públicamente por el presidente Funes, luego que durante su participación en la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe –organizada por la Comisión Económica para América Latina en julio de 2010– comprometiera al Estado salvadoreño a revisar la legislación vigente sobre la penalización del aborto, al no establecer reservas al literal f) del capítulo 6 del Consenso de Brasilia.

El 22 de diciembre de 2010, la Junta Directiva del ISDEMU hizo oficial la destitución de Martínez alegando pérdida de confianza en su gestión, quien había dado múltiples muestras de su capacidad política al concretar importantes transformaciones en términos de la autonomía de la institución; sin embargo, ésta tenía como límite, el derecho de las mujeres salvadoreñas a la autonomía sobre sus cuerpos (Martínez 2011).¹⁵ En sustitución de Julia Evelyn Martínez, se nombró a Yanira Argueta como nueva Directora Ejecutiva de la institución, quien en ese momento figuraba como delegada propietaria de las organizaciones del movimiento de mujeres y feministas dentro de la Junta Directiva, en representación de la

¹³ Publicado el 04 de enero de 2011 en el Diario Oficial No. 2, Tomo No. 390.

¹⁴ Julia Evelyn Martínez, profesora-investigadora de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, entrevista por Michelle Herrera, San Salvador, 18 de abril de 2016.

¹⁵ Este episodio dejó a su paso la reforma del Reglamento de la Ley del ISDEMU que –mediante Decreto Ejecutivo No. 125 del 12 de noviembre de 2010– obligó a la Dirección Ejecutiva a acatar los lineamientos de la presidenta de la Junta Directiva al momento de emitir el posicionamiento oficial, en aquellos temas que no hayan sido definidos mediante resolución de la Junta.

Asociación para la Autodeterminación y Desarrollo de las Mujeres Salvadoreñas, de la cual es fundadora.

A su llegada, Argueta debió retomar dos procesos que la gestión de Martínez había dejado pendientes. El primero de ellos, consistió en impulsar la aprobación de una ley que reivindicara el principio constitucional de igualdad, consignado en el Art. 3 de la Constitución de la República. En este contexto, la aprobación y entrada en vigencia de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación en Contra de las Mujeres (LIE) –mediante Decreto Legislativo No. 645 del 17 de marzo de 2011– constituyó la base jurídica para la articulación de un conjunto de procedimientos, prácticas y acciones administrativas de los órganos públicos, en torno a la plena realización de la igualdad sustantiva, orientada a corregir los patrones de desigualdad a través de la promoción de acciones positivas a favor de las mujeres (ISDEMU 2011a, 59-60).¹⁶

El segundo proceso pendiente era la aprobación de la PNM, la cual se postergó hasta el 15 de abril de 2011, fecha en la que la Junta Directiva autorizó su lanzamiento (ISDEMU 2011a, 13). En este escenario, se propuso la articulación de un conjunto de medidas orientadas a crear las condiciones sociales e institucionales que facilitarían el avance hacia la apropiación de la igualdad sustantiva como principio para la paulatina deconstrucción de las causas estructurales y los patrones culturales que promueven representaciones sociales discriminatorias en razón de género (ISDEMU 2011a, 82). La Figura 3.4 muestra el detalle de los ejes prioritarios definidos a partir del proceso de actualización de la PNM.

Figura 3.4 Ejes prioritarios de la Política Nacional de las Mujeres, período 2011-2014



Fuente: ISDEMU 2011, 11.

¹⁶ El Salvador, Asamblea Legislativa. *Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación en Contra de las Mujeres*, en Diario Oficial No. 70, Tomo No. 391, 8 de abril, 2011, capítulo II.

La definición de los ejes prioritarios de la PNM significó una marcada diferencia en relación con las estrategias abordadas en su primera versión –así como por sus sucesivos planes de acción– no solo por el reconocimiento explícito de la existencia de procesos y prácticas institucionales que reflejan y refuerzan las relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres, sino también al introducir en la agenda pública el tema del cuidado y la protección social para las mujeres salvadoreñas, así como al hacer énfasis en la promoción de su autonomía económica. Al mismo tiempo, conviene destacar que el renovado compromiso de la PNM por promover la participación de las mujeres en la vida política y pública se inspiró en tres grandes instrumentos de información: los criterios políticos y técnicos definidos a partir del PQD 2010-2014, las recomendaciones al Estado salvadoreño formuladas por los organismos internacionales y la agenda de las organizaciones del movimiento de mujeres y feminista.

En ese sentido, la PNM asumió el mandato del PQD 2010-2014 que delegó al ISDEMU la responsabilidad de promover iniciativas para propiciar la participación social representativa de mujeres y hombres en la construcción de las políticas públicas, en todo el territorio nacional (Gobierno de El Salvador 2010, 50). De hecho, el ejercicio de actualización de la PNM evocó a la experiencia de formulación de su primera versión en 1997, en la que se convocó la representación de diferentes sectores para definir las estrategias de intervención gubernamental en materia de género; sin embargo, se reconoce que a diferencia del primer proceso de formulación, su actualización constituye una política pública “razonablemente participativa” (ISDEMU 2011a, 59), al asumir que los procesos abiertos de consulta ciudadana masiva fueran sustituidos por la revisión de las agendas del movimiento social pero también por el reconocimiento de que las necesidades y demandas vertidas en dichos documentos limitaban el alcance de la agenda de los derechos económicos, políticos y sociales de las mujeres, al omitir aspectos clave sobre –por ejemplo– la situación de las mujeres en el sistema previsional.¹⁷

En la Tabla 3.1 se muestra el detalle de las plataformas sociales consideradas en la formulación de la PNM que –en su conjunto– comparten la característica de haber sido preparadas en el marco de la campaña electoral de 2009.

¹⁷ Martínez, entrevista.

Tabla 3.1 Documentos de las organizaciones del movimiento de mujeres y feminista retomados en la formulación de la Política Nacional de las Mujeres 2011-2014

Año de publicación	Organización	Título
2008	Red de Mujeres Protagonistas de Cambios (RMPC)	“Plataforma de las mujeres rurales”
2008	Asociación de Mujeres Transformando (AMT)	“Plataforma Reivindicativa de las Mujeres de Santo Tomás”
2009	Comité Ampliado de la Agenda Económica de las Mujeres (AGEM)	“Agenda Económica: desde las mujeres para el desarrollo nacional”
2009	Concertación Feminista Prudencia Ayala (CFPA)	“Plataforma feminista 2009-2014”
2010	Mujeres Creadoras de Vida y Paz (MCVP)	“Agenda feminista y de mujeres para la formulación de propuestas de políticas públicas”
2010	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)	“Plataforma de Derechos Humanos de las Mujeres”
2010	Articulación Territorial Nacional de Mujeres Salvadoreñas (ATNMS)	“Propuestas del movimiento de mujeres para el gobierno de Mauricio Funes”
2010	Red Iberoamericana de Personas con Discapacidad Física/RL/ Asociación Cooperativa de Grupo Independiente Pro-Rehabilitación Integral-ACOGIPRI	“Propuesta política para promover el derecho al trabajo de mujeres y hombres con discapacidad en El Salvador”

Fuente: ISDEMU 2011a, 19-20.

Al mismo tiempo, la PNM retomó las disposiciones de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem do Pará), en lo relativo a la participación de las mujeres en la adopción de decisiones en los procesos democráticos (ISDEMU 2011a, 54). Así, dichas disposiciones fueron asumidas con más fuerza en cuanto dieron sustento a la recién consolidada normativa nacional en materia de género, que reivindicaba el derecho de las mujeres salvadoreñas a la participación ciudadana y política en los ámbitos nacional, sectorial y local. De hecho, es preciso mencionar que las referencias de la PNM sobre la promoción y el fortalecimiento de la participación ciudadana y política de las mujeres, se enmarcan en el contexto de una apuesta prioritaria vinculada al principio constitucional de igualdad y no a la noción de participación ciudadana, figura que no se incorpora en ningún enunciado de la Constitución política del país, vigente desde 1983 (Sol Arriaza 2012, 130).

En este sentido, la LIEV reconoce en su artículo 2 que el derecho de las mujeres salvadoreñas a una vida libre de violencia comprende el goce y el ejercicio de la participación y la representación ciudadana en los asuntos públicos, por lo que entre las competencias del ISDEMU –como institución rectora de la ley– se destaca el llamado a “convocar en carácter consultivo o de coordinación a organizaciones de la sociedad civil, universidades, organismos internacionales y de cooperación”.¹⁸ Al respecto, la LIEV –a través de la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia– promueve la creación de espacios para la participación de las organizaciones del movimiento de mujeres y feminista, en la coordinación de políticas, planes y estrategias para prevenir, atender y garantizar la administración de justicia en los casos de violencia contra las mujeres (ISDEMU 2013c, 26).

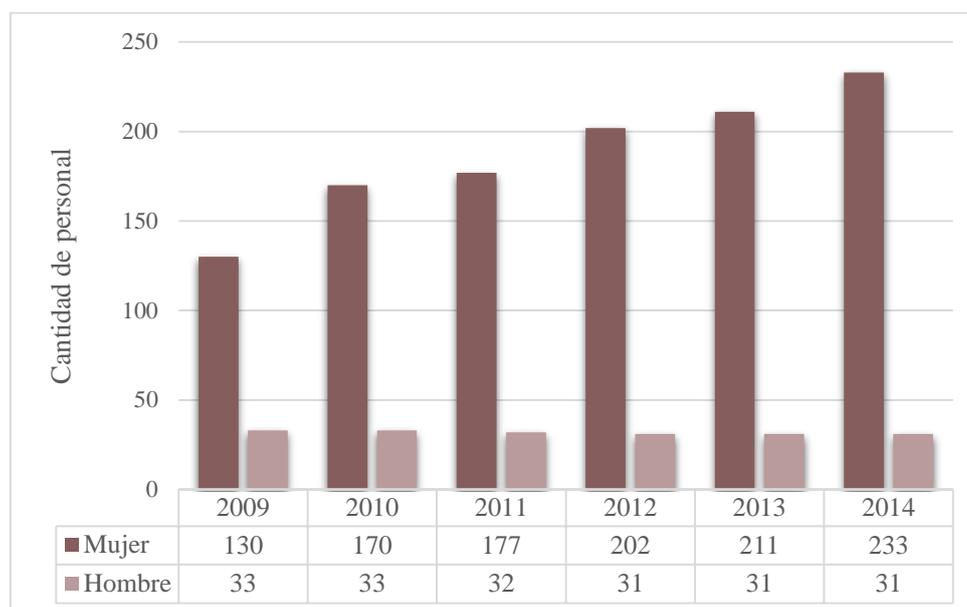
Por su parte, la LIE no solo confirmó la voluntad política de la gestión de turno de reivindicar el principio constitucional de igualdad, cuestión que implicó el reconocimiento de la igualdad sustantiva en el “ejercicio de los derechos políticos, incluidos entre otros, los derechos al voto, la elegibilidad, el acceso a todas las instancias y niveles de toma de decisiones, así como la libertad de organización, participación y demás garantías civiles y políticas”.¹⁹ Al mismo tiempo representó el sustento legal para fortalecer el marco institucional del ISDEMU en su rol de entidad rectora de las políticas de género en el país, en términos políticos, administrativos, técnicos y financieros.

De hecho –a partir de 2011– la Dirección Ejecutiva profundizó la reingeniería interna que se había puesto marcha durante la gestión anterior, la cual impulsó una reestructuración del organigrama institucional orientada a reforzar las capacidades técnicas y operativas de las oficinas del ISDEMU en todo el territorio nacional (Véase Anexo No. 3). Como se observa en la Figura 3.5, la nueva estructura organizativa del ISDEMU reflejó una tendencia sostenida al incremento del número de plazas de trabajo disponibles, por lo que el registro de personal indica un crecimiento del 62% en la cantidad de funcionarias y funcionarios públicos de la institución entre los años 2009 y 2014, siendo 2010 el año en el que se registra el mayor número de nombramientos del período en estudio; en el que la tasa de crecimiento alcanzó el 24.54%, de los cuales cerca del 51% correspondía a contrataciones de técnicas y especialistas (ISDEMU 2013b, 39).

¹⁸ Asamblea Legislativa, LIEV, artículo 12, literal d.

¹⁹ Asamblea Legislativa, LEI, artículo 20.

Figura 3.5 Registro de personal del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, según año y sexo (2009-2014)

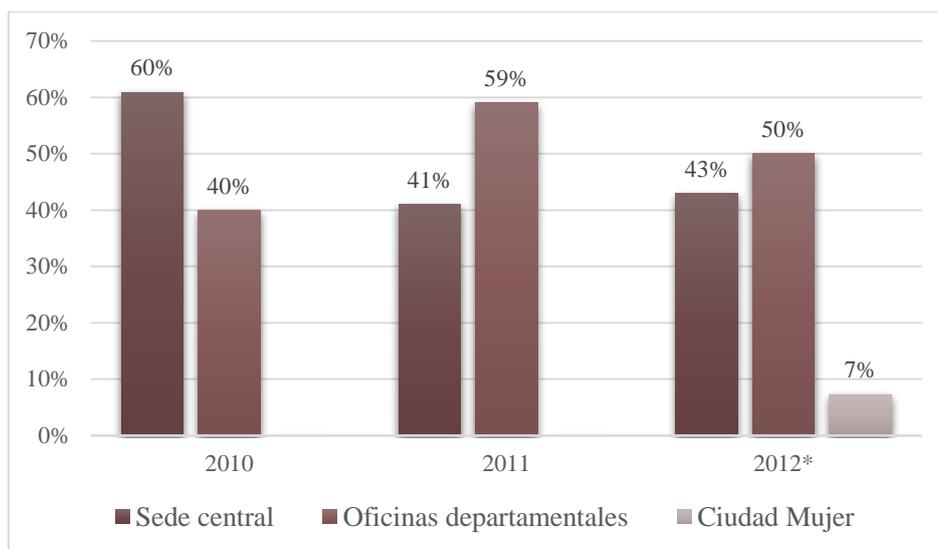


Fuente: ISDEMU, varios años.

Las nuevas contrataciones se concentraron en fortalecer el área técnica, en respuesta al compromiso de retomar la rectoría de las políticas públicas de género en el país pero también, con el propósito de fortalecer la estrategia de territorialización de la PNM; a través de la labor de las oficinas departamentales y el recurso humano designado en Ciudad Mujer.²⁰ Los datos disponibles sobre la distribución porcentual del personal de sede central y oficinas departamentales del ISDEMU se muestran en la Figura 3.6, en el que es posible observar una tendencia hacia la descentralización de los esfuerzos institucionales, luego del lanzamiento de la PNM en junio de 2011, año en el que el trabajo en territorio ocupó el 59% del recurso humano. Al mismo tiempo, es posible señalar que para el año 2012, del 50% del personal en oficinas departamentales un 29% corresponde al recurso dedicado a la ejecución a nivel departamental del Programa Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (PIVLVM) y el 71% corresponde a la plantilla institucional de las oficinas del ISDEMU en los 14 departamentos del país.

²⁰ Ciudad Mujer es un programa impulsado por el Gobierno de El Salvador a través de la Secretaría de Inclusión Social, con el propósito de garantizar los derechos fundamentales de las mujeres salvadoreñas, por medio de la prestación de servicios especializados como: salud sexual y reproductiva, atención integral a la violencia de género, empoderamiento económico y promoción de sus derechos. Además, cuenta con un área de atención infantil para que las hijas y los hijos de las usuarias sean atendidos mientras sus madres reciben los diferentes servicios.

Figura 3.6 Distribución porcentual del personal del ISDEMU, según sede (%)



Fuente: ISDEMU, varios años.

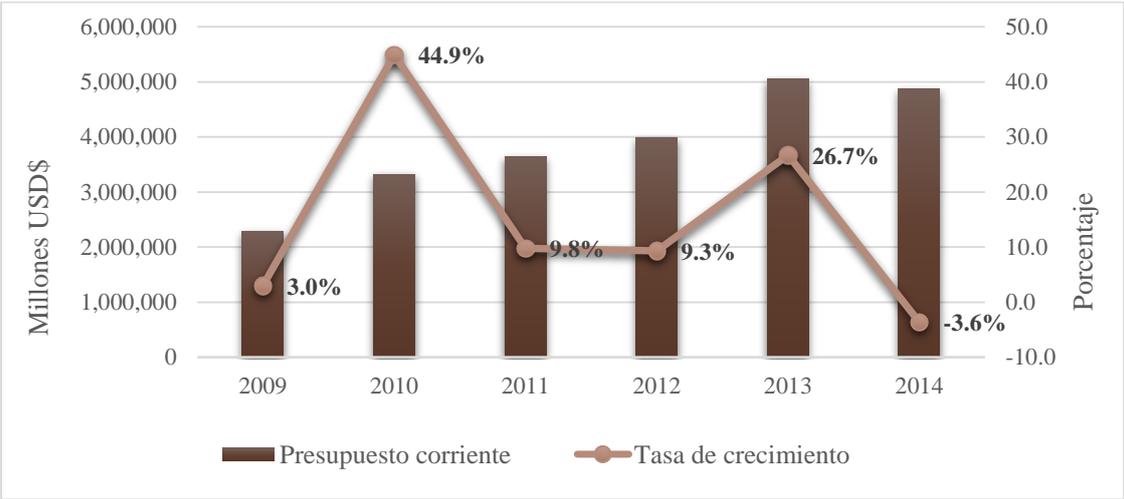
*El personal en oficinas departamentales incluye el recurso humano del PIVLVM.

El trabajo territorial también se vio reforzado con la incorporación de personal del ISDEMU en cuatro de las sedes de Ciudad Mujer (San Martín, Usulután, Lourdes y Santa Ana) gracias al financiamiento de la Unión Europea a través del Fondo Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador-PACSES. El apoyo de la institución al programa Ciudad Mujer se concentra en la prestación de servicios vinculados a la atención integral de la violencia de género, en coordinación con la Fiscalía General de la República (FGR), la Procuraduría General de la República, la Policía Nacional Civil (PNC), entre otras. Desde el nivel central, la entrada en vigencia de la LIE –en abril de 2011– estableció la base jurídica para la creación de unidades institucionales de género, con el propósito de asegurar las condiciones administrativas, políticas, sociales y culturales en materia de igualdad y no discriminación en las instituciones públicas. De esta manera, en 2012 se procedió a operacionalizar el mandato de la ley con la formulación del primer Plan Nacional de Igualdad y Equidad para las Mujeres Salvadoreñas (PNIEMS), que incorporó los lineamientos institucionales para la igualdad sustantiva como guía para la implementación de los instrumentos de gestión institucional, como es el caso de las unidades institucionales de género, la política institucional de igualdad y no discriminación, y los planes institucionales de igualdad.

En este contexto, las unidades institucionales de género han sido analizadas como parte de los instrumentos de organización de la PNM, en tanto constituyen una figura administrativa que articula acciones positivas en favor de los principios de igualdad y no discriminación por causas vinculadas a la condición de género desde las agencias del Ejecutivo. Un informe sobre los avances en la implementación de los lineamientos institucionales para la igualdad sustantiva indica que –al cierre del primer trimestre de 2015– cerca del 30% del total de las instituciones pertenecientes a los tres órganos del Estado y el Ministerio Público (Véase Anexo No. 4) reportaron la creación de unidades institucionales de género (ISDEMU 2015, 23).

Además del fortalecimiento de la capacidad administrativa y técnica de la institución, la asignación de recursos financieros²¹ también constituye una importante evidencia para evaluar el compromiso político de la gestión de Funes con la transversalidad del enfoque de equidad de género en las políticas públicas. En la Figura 3.7 se presenta la evolución del presupuesto corriente institucional correspondiente a los ejercicios fiscales 2009-2014. Un análisis de los datos indica que la asignación financiera aumentó a partir del 2010, año en el que la tasa de crecimiento del presupuesto corriente llegó a ser del 44.9%.

Figura 3.7 Presupuesto corriente y tasa de crecimiento del presupuesto corriente, ejercicios fiscales 2009-2014 (USD\$, %)



Fuente: ISDEMU 2016.

²¹ Si bien la revisión teórica de Howlett (2011, 101) sobre los instrumentos de tesoro hace referencia a las herramientas del gobierno que involucran la transferencia de recursos públicos a terceros con el propósito de modificar su conducta de acuerdo a las prioridades y objetivos del gobierno, para el caso de la Política Nacional de las Mujeres no fue posible identificar instrumentos vinculados con recursos financieros asignados a destinatarios privados o programas de subsidios e incentivos fiscales. Véase los anexos No. 5 y No. 6.

Desde el año 2010, el ISDEMU ha liderado la discusión sobre la formulación de presupuestos institucionales para la igualdad de género,²² como herramienta para fortalecer la capacidad financiera de las instituciones del Ejecutivo y asegurar la efectiva implementación de la PNM (ISDEMU 2013c, 15). En ese sentido, el artículo 13 de la LEI establece que la asignación del gasto público deberá asumir la perspectiva de género, de manera que se aseguren los recursos económicos necesarios para dar cumplimiento al compromiso gubernamental con la equidad y la igualdad. Fortalecer las asignaciones presupuestarias a partir de un componente de género resulta fundamental para la promoción de estrategias vinculadas a la implementación de la agenda institucional de igualdad, como es el caso de las unidades institucionales de género, cuya reducida capacidad financiera resulta en deficiencias en cuanto a la adecuación de espacios físicos y la designación de personal exclusivo para su funcionamiento, cuestiones que obstaculizan el pleno desarrollo de sus competencias (ISDEMU 2015c, 27). De hecho, la política presupuestaria –emitida por el Ministerio de Hacienda– incorporó por primera vez en 2011, una mención sobre la necesidad de incorporar una directriz de género en el ciclo presupuestario, vinculada al fortalecimiento de los presupuestos institucionales de las agencias del Estado cuya gestión estuviera relacionada con el diseño de políticas públicas para la promoción del desarrollo integral de las mujeres, así como con la implementación de programas institucionales estratégicos para la prevención de expresiones de discriminación (ISDEMU 2013c, 16).

Si bien el refuerzo presupuestario durante el período en análisis registró un incremento promedio anual de 17.4% –en contraste con el 10.6% del quinquenio inmediato anterior– las asignaciones anuales del presupuesto corriente continúan siendo bajas, no obstante de incrementar del 0.03% del Presupuesto General del Estado en 2009 al 0.06% en el año 2014 (Véase Anexo No. 7). Al mismo tiempo, los datos de la Tabla 3.2 indican que el presupuesto de inversión ha sido consistentemente escaso, cuestión que permite advertir que el refuerzo presupuestario se concentró en el fortalecimiento de la función administrativa de la institución.

²² Si bien los avances –expresados en términos metodológicos– aún no han logrado ser implementados, la propuesta se ha incorporado como parte de la reforma de la gestión presupuestaria promovida por el gobierno salvadoreño –a través de la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda– para la transición hacia un enfoque de presupuestos por resultados, iniciativa que cuenta con el apoyo técnico y financiero del Banco Mundial (ISDEMU 2013, 16).

Tabla 3.2 Ejecución presupuestaria correspondiente a los ejercicios fiscales 2009-2014, según tipo de gasto (USD\$)

Año	Presupuesto corriente		Presupuesto de inversión		Presupuesto total	
	Total	%	Total	%	Total	%
2008	2,225,686	-	-	-	-	-
2009	2,292,263	99.9	213,930	100.0	2,506,193	99.9
2010	3,321,634	100.0	300,000	98.5	3,621,634	99.9
2011	3,648,024	99.7	103,500	99.9	3,751,524	99.8
2012*	3,987,530	96.3	-	-	3,987,530	96.3
2013*	5,053,000	91.0	-	-	5,053,000	91.0
2014	4,868,996	99.9	577,895	69.0	5,446,891	96.6

Fuente: ISDEMU 2016. * Incluye Fondo PACSES.

A pesar del reducido presupuesto designado a la inversión, las asignaciones de los ejercicios fiscales en estudio fueron utilizadas en obras para mejorar la infraestructura de las oficinas departamentales del ISDEMU. Del presupuesto total de inversión para el período –unos USD\$ 1, 195, 325.00– cerca del 80% fue destinado al equipamiento y adecuación de las dependencias en el interior del país, con énfasis en el fortalecimiento de la capacidad instalada de los Centros de Formación y Producción de la Mujer (CFPM) y los centros de atención para la territorialización de la PNM (Véase Anexo No. 8).

En el caso salvadoreño, el presupuesto general del Estado se elabora bajo el enfoque de áreas de gestión; es decir, se desagrega de acuerdo a sus principales líneas de trabajo, vinculadas con la prestación de servicios y la producción de bienes públicos. En ese sentido, la Tabla 3.3 presenta el detalle del presupuesto del ISDEMU, desagregado según áreas de gestión. Si bien los datos no permiten identificar los montos exactos destinados a la promoción de iniciativas de participación ciudadana, es posible realizar importantes inferencias acerca del manejo del presupuesto –por ejemplo– se advierte un considerable incremento del gasto destinado a la dirección y la administración institucional –que casi se triplica para el 2014– de conformidad con la apuesta por recuperar su capacidad técnica y administrativa como ente rector de las políticas públicas de género en el país. Al mismo tiempo, se observa que –del presupuesto ejecutado por el área de gestión vinculada al desarrollo integral de la mujer– el componente territorial de la PNM ocupa –en promedio– cerca del 45.3%, lo cual permite evidenciar la relevancia del trabajo en territorio luego del lanzamiento de la PNM.

Tabla 3.3 Presupuesto institucional según áreas de gestión, correspondiente a los ejercicios fiscales 2009-2014 (USD\$)

Código	Áreas de gestión	2009 ¹	2010 ²	2011 ³	2012 ⁴	2013	2014 ⁵
01	Dirección y Administración Institucional	345,475	347,000	580,960	822,795	864,100	999,135
02	Gestión para el Desarrollo Integral de las Mujeres	1,955,345	2,957,540	2,973,580	3,134,100	4,032,150	3,816,440
02-01	Atención de Compromisos Internacionales sobre Derechos Humanos de las Mujeres	-	-	491,275	-	-	-
02-02	Implementación de la Política Nacional de las Mujeres y Plan de Igualdad	-	-	1,323,405	70,580	401,995	634,590
02-03	Prevención y atención de la violencia contra las Mujeres	-	-	1,158,900	588,975	1,067,070	857,580
02-04	Rectoría de las políticas públicas de género	-	-	-	804,130	916,205	726,575
02-05	Gestión territorial de la Política Nacional de la Mujer	-	-	-	1,670,415	1,646,880	1,597,695
03	Programa Ciudad Mujer	-	-	-	-	156,650	293,675
04	Varios	-	-	-	-	100	50
05	Construcción, equipamiento, reconstrucción y mejora en infraestructura	213,930	300,000	103,500	-	-	577,895
06	Fondo Especial para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres	-	-	-	-	-	50
	Total Ley de Presupuestos	2,514,750	3,604,540	3,658,040	3,956,895	5,053,000	5,987,245
	Ajustes en ejecución	(8,557)	17,094	93,484	30,635	-	(240,354)
	Presupuesto total	2,506,193	3,621,634	3,751,524	3,987,530	5,053,000	5,446,891

Fuente: ISDEMU 2016.

1 Transferencia de crédito ejecutiva entre asignaciones del ramo de Hacienda, según Acuerdo No. 939 del 23/12/09.

2 Transferencias de crédito ejecutivas, según Acuerdos No. 355 del 12/04/10 y No. 692 del 21/06/10.

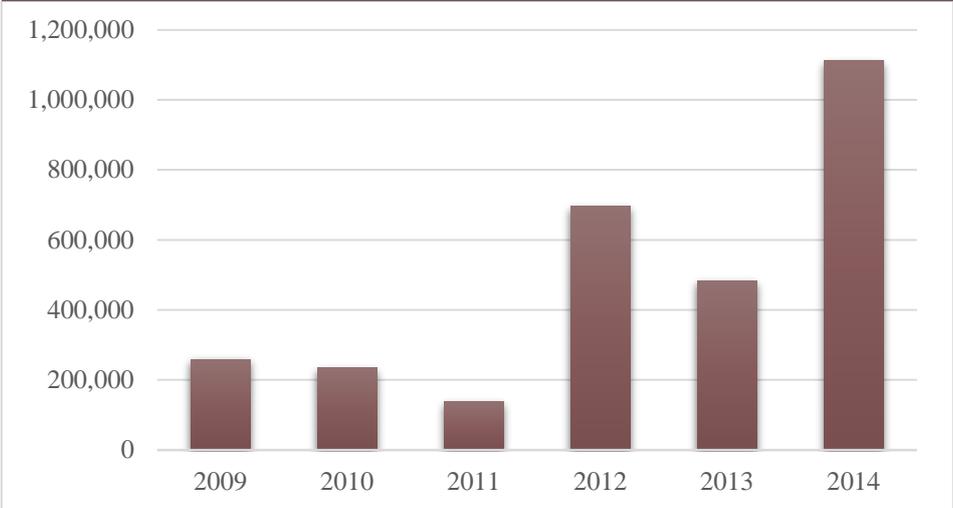
3 Transferencias de crédito ejecutivas, según Acuerdos No. 173 del 23/02/11, No. 308 del 04/04/11, No. 745 del 14/07/11 y No. 1063 del 17/10/11.

4 Transferencias de crédito ejecutivas, según Decreto Legislativo No. 169 del 25/10/12 y Acuerdo No. 1753-Bis del 09/11/12.

5 Transferencia de crédito ejecutiva, según Acuerdo No. 2328 del 19/12/14.

Una importante fuente adicional de recursos de la institución corresponde a las donaciones financieras ingresadas a cuentas bancarias institucionales. En la Figura 3.8, se aprecia la tendencia a su aumento a partir del año 2012, en el que se consolidan importantes alianzas estratégicas con la cooperación internacional para el financiamiento del Marco Normativo para la Igualdad de Género, así como para la ejecución del Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador (PACSES), vinculado a la gestión territorial para la igualdad y la prevención social de la violencia de género en 11 municipios del país.

Figura 3.8 Donaciones financieras ingresadas a cuentas bancarias institucionales (USD\$)

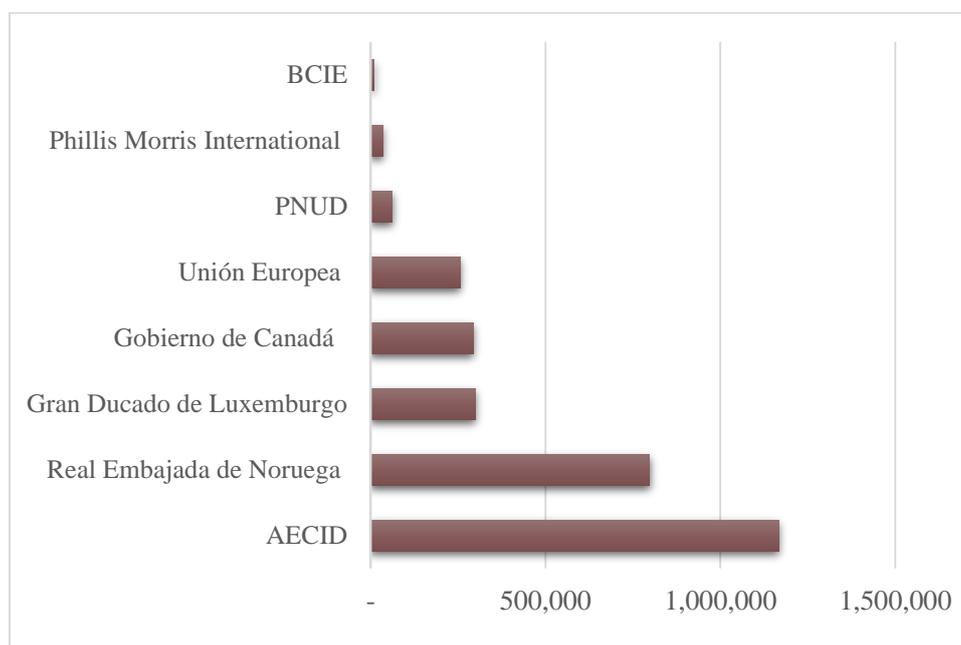


Fuente: ISDEMU 2016.

A partir del 2012, las donaciones financieras ingresadas a cuentas bancarias institucionales alcanzaron records históricos, lo cual dio muestra de los avances en la capacidad de negociación de la institución, que tras alcanzar importantes hitos –como es el caso de la aprobación y la entrada en vigencia de la LIE– ostentó una hoja de ruta alineada con el cumplimiento de los compromisos internacionales, lo cual propició un mayor apoyo por parte de la cooperación internacional.

En la Figura 3.9, se observa el detalle de las donaciones financieras de la institución, según organismo donante. Los datos revelan que desde los inicios del ISDEMU, la cooperación española se ha consolidado como un verdadero aliado de la institución, pues acumula los mayores montos otorgados en concepto de donación.

Figura 3.9 Donaciones financieras ingresadas a cuentas bancarias institucionales. Ejercicios fiscales 2009-2014, según organismo donante (USD\$)



Fuente: ISDEMU 2016.

Como refiere Ada Méndez, secretaria técnica del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana (COMMCA/SICA) y ex Gerente Técnica y de Dirección Estratégica del ISDEMU en entrevista con la autora, de mayo 12, 2016, la actualización de la PNM había concluido durante la gestión de Martínez; sin embargo, la transición de una administración a otra no solo retrasó el proceso de su aprobación, sino que también introdujo ligeras modificaciones a la versión final del documento, en virtud de la aprobación y la entrada en vigencia de la LIE. Uno de los cambios más representativos fue la adopción de los Consejos Consultivos y de Contraloría Social para los Derechos de las Mujeres (CC y CS), un dispositivo previsto por la PNM como parte de la estrategia para la promoción del ejercicio de ciudadanía de las mujeres salvadoreñas (ISDEMU 2011a, 87).

De esta manera, la iniciativa de los CC y CS –dispuestos mediante acuerdo⁴⁶ de Junta Directiva– fue diseñada a partir de un doble propósito; por un lado, dar cumplimiento al mandato del PQD 2010-2014 de promover la apertura de instancias de diálogo para la

⁴⁶ Acuerdo No. 9 del acta No. 1 de Sesión Ordinaria de Junta Directiva celebrada el día 21 de enero del año 2011. Si bien en el texto de la PNM asegura que los CC y CS han sido creados mediante Decreto Ejecutivo (ISDEMU 2011a, 87), a través de una solicitud de acceso a la información a la Oficina de Información y Respuesta del ISDEMU se constató que el mandato de su creación se encuentra plasmado en los acuerdos de la Junta Directiva de la institución (Véase Anexo No. 9).

participación ciudadana y la consulta en la construcción de las políticas públicas (Gobierno de El Salvador 2010, 53) y; por el otro; en función de impulsar un proceso de divulgación y formación sobre los derechos consignados por la recién consolidada Normativa Nacional para la Igualdad de Género, como herramienta para empoderar a las mujeres a través del pleno conocimiento de sus derechos y propiciar la exigencia de su cumplimiento.

Luego de la polémica que se desató tras separar de su cargo a la economista Julia Evelyn Martínez, el ISDEMU inició una nueva etapa bajo el liderazgo de Yanira Argueta, quien de acuerdo a Emely Flores –coordinadora de la Rectoría de Políticas de Igualdad del ISDEMU– en entrevista con la autora, de abril 17, 2016, además de estar vinculada al movimiento de mujeres y feminista por cerca de 23 años –como fundadora y ex directora ejecutiva de la Asociación para la Autodeterminación y Desarrollo de las Mujeres Salvadoreñas (AMS)– ostentaba importantes antecedentes de trabajo en la promoción de herramientas organizativas para la incidencia y el control ciudadano en territorios vulnerables, como parte de la labor que realizaba la AMS. De hecho, las líneas estratégicas de acción de la organización están vinculadas al acompañamiento a expresiones participativas; por un lado, a través del fortalecimiento de tejidos y liderazgos organizacionales y; por el otro, por medio de la promoción de procesos para el ejercicio de ciudadanía de las mujeres en el ámbito local.

En la primera sesión de Junta Directiva en el cargo de Directora Ejecutiva –celebrada el 21 de enero de 2011– se autorizó por unanimidad la elaboración de una estrategia para la implementación de los CC y CS como parte de los esfuerzos hacia una agenda por la autonomía política de las mujeres salvadoreñas. Así, la experiencia y la convicción territorial de Argueta –sumada al mandato explícito del PQD 2010-2014– se combinó para propiciar el establecimiento de los CC y CS como dispositivo de contraloría y rendición de cuentas de la PNM, en un escenario en el que la agenda del ISDEMU debió conciliarse con la agenda gubernamental para avanzar. La destitución de Martínez dejó claro que a pesar del aparente liderazgo político estratégico de su Junta Directiva –en particular bajo la figura de su presidenta, la primera dama y Secretaria de Inclusión Social, la Dra. Vanda Pignato– la agenda por la autonomía física de las mujeres salvadoreñas estaba en último lugar en las prioridades políticas y electorales de Funes; por el contrario, la decisión reorientar el quehacer institucional se dejó entrever con el nombramiento de Argueta, cuya gestión no solo partió

con el agravante que significó la reforma al Art. 14 del Reglamento de la Ley del ISDEMU, sino que también condujo al debilitamiento del perfil político de la institución.⁴⁷

3.2. Consejos Consultivos y de Contraloría Social para los Derechos de las Mujeres

La creación de los CC y CS ha sido propuesta por el ISDEMU como una estrategia diseñada con el propósito de conformar un dispositivo permanente, que permitiera propiciar la confluencia de tres condiciones básicas en el proceso de construcción de las políticas públicas: un marco normativo consolidado, un aparato institucional que asuma la operacionalización de sus disposiciones y una ciudadanía activa que vigile y exija su cumplimiento (Rodríguez Zepeda 1996 en ISDEMU 2011a, 87). De esta manera, su función persigue posicionar la participación de las mujeres salvadoreñas en diferentes niveles, a través del seguimiento y el control de los objetivos de la PNM; como eje transversal de otras políticas sectoriales desde los ámbitos nacional y local, y a nivel internacional, mediante el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de tratados y convenios internacionales en defensa de los derechos de las mujeres.

Con ese cometido, los CC y CS están organizados a nivel departamental y municipal, como expresión que convoca a un número aproximado de 15 a 30 integrantes, entre mujeres representantes de organizaciones locales⁴⁸, así como lideresas municipales, departamentales y nacionales. Conviene advertir, que los CC y CS no constituyen un dispositivo híbrido; es decir, su estructura interna refiere a una forma de control menos institucionalizada en la que no se considera la presencia de representantes del Estado (Isunza y Gurza 2014, 29). Por el contrario, el ISDEMU ha intervenido como facilitador en el proceso de articulación y cualificación de la participación ciudadana y política de las mujeres salvadoreñas –desde sus ámbitos de desarrollo– por medio de la formación y la transmisión de conocimientos sobre sus derechos, de manera que se apropien de ellos y puedan exigir su cumplimiento (Flores, entrevista).

⁴⁷ De hecho, el debilitamiento de la capacidad política de la institución se ha visto reflejada en la ausencia de incidencia en temas de interés para las mujeres salvadoreñas, tal es el caso de la discusión sobre la reforma al sistema de pensiones –suscitada durante el primer trimestre del año 2016– sobre la cual el ISDEMU omitió dar un posicionamiento oficial, aun cuando el tema de protección social constituye uno de los seis ejes estratégicos de la PNM. Al mismo tiempo, luego de polémica que suscitó el episodio de la firma del Consenso de Brasilia, el ISDEMU no ha profundizado sobre el debate de los derechos de salud sexual y reproductiva de las mujeres salvadoreñas aun cuando es un tema vigente debido a casos como los de Beatriz y las 17. Por último, es posible llamar la atención sobre el período de vigencia de la PNM, que culminó en 2014 sin que a la fecha de realización de esta investigación se hayan dado a conocer esfuerzos sobre la actualización de la política.

⁴⁸ Como por ejemplo, mujeres asociadas a otras organizaciones comunitarias como Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO), comités de agua, comités escolares, entre otras.

La designación de las integrantes de los CC y CS ha sido formalizada a partir de al menos dos mecanismos: el primero de ellos, supone el nombramiento habilitado por el conjunto de organizaciones sociales de mujeres y mixtas con presencia en el territorio y; el segundo, por medio de la designación a través de la identificación y la convocatoria del ISDEMU a lideresas reconocidas por su trabajo a favor del cumplimiento de los derechos de las mujeres (ISDEMU 2011b, 11; 2011c, 30). De esta manera, se privilegia la participación de actoras que fungen como representantes de las organizaciones locales de mujeres; sin embargo, el diseño del dispositivo también considera la posibilidad de que sus integrantes sean nombradas sin que medie un expediente de representación, bajo el reconocimiento de su calidad de público experto o concernido que –sin pronunciarse en nombre de una organización en particular– interviene en las funciones de control sobre instituciones, funcionarias y funcionarios públicos. Si bien en un inicio el procedimiento para la elección de las integrantes de los CC y CS se organizó tanto por medio de la identificación de liderazgos comunitarios destacados como a través de la realización de asambleas, en las que las asociaciones comunitarias y las redes municipales de mujeres designaban a sus representantes mediante aclamación (ISDEMU 2011b, 12-13); en la actualidad, las mujeres interesadas en integrar los CC y CS en sus localidades, pueden hacerlo por medio de la presentación de una solicitud o bien mediante la invitación directa por parte del ISDEMU u otras integrantes de la iniciativa.

La estrategia de CC y CS está vinculada con el ejercicio de la función de consulta, a través de la cual se emiten sugerencias y recomendaciones sobre la definición de las prioridades estratégicas de los lineamientos de política pública para el reconocimiento y la garantía de los derechos de la mujer, así como sobre el control y la vigilancia de las políticas de género en el ámbito local y nacional. Al mismo tiempo, la función de los CC y CS ha trascendido del ejercicio ciudadano hacia la conformación de una red de defensoras de derechos (Flores, entrevista), que no solo cumplen un rol como transmisoras en el proceso de divulgación y formación sobre los derechos de las mujeres en sus comunidades, sino que también dan acompañamiento a mujeres que han sufrido expresiones de violencia por su condición de género.⁴⁹ Conviene señalar que la estructura al interior de los CC y CS es bastante flexible, en tanto promueve liderazgos horizontales en el cumplimiento de las funciones de cada una de

⁴⁹ De acuerdo a las especialistas del ISDEMU, la defensoría de derechos no estaba contemplada como parte de la estrategia formal de los CC y CS; sin embargo, ha resultado como una función que las mujeres han asumido de manera natural, en virtud del empoderamiento de sus derechos y el conocimiento sobre las vías para exigir su cumplimiento.

las integrantes –de acuerdo a sus habilidades y capacidades– cuestión que vuelve un poco difusa la operacionalización de su participación.

A pesar de ser convocadas por el ISDEMU, los CC y CS no son reconocidos como parte de la estructura organizacional de la institución; no obstante, su figura refiere a un tipo de control democrático no electoral institucional mixto que no solo valida a las mujeres salvadoreñas como interlocutoras sociales legítimas, sino que también constituye un escenario que propicia su convergencia con representantes del Estado, con el propósito de generar un canal preestablecido o regulado para la discusión de los asuntos públicos y –en lo posible – promover procesos de concertación y toma de decisiones (Velásquez y González 2014, 174-176). En este contexto, la convocatoria de las lideresas de los CC y CS departamentales para su participación en la construcción del Plan Nacional de Igualdad y Equidad para las Mujeres Salvadoreñas (PNIEMS) –instrumento de información que operacionaliza los lineamientos de la política gubernamental en el marco de la LIE– constituyó una experiencia significativa de diálogo y concertación para la definición de la estrategia en materia de igualdad y combate de las expresiones de discriminación contra la mujer a nivel nacional, sectorial y territorial.⁵⁰

En términos de asignación de recursos, las autoridades del ISDEMU manifiestan que no existe un monto otorgado por concepto de dietas; por lo tanto, los aportes de la institución al desarrollo de los CC y CS se concentran en la inversión del seguimiento a la estrategia, no solo por medio de la asesoría y el acompañamiento de las técnicas y las especialistas del ISDEMU, sino que también con la contratación de procesos de capacitación, papelería y reproducción de materiales, uso de instalaciones, así como a través del apoyo ocasional en la entrega de viáticos o facilidades de transporte; esfuerzo que también es respaldado por algunas alcaldías, gobernaciones y organizaciones no gubernamentales locales en alianza con el ISDEMU, que contribuyen con recursos de diversos tipos (Flores, entrevista).

A diciembre 2014, se reporta entre los resultados de la estrategia, la organización de 231 CC y CS en el ámbito municipal, los cuales han logrado reunir la participación de 8, 613 mujeres en

⁵⁰ Según datos registrados por el ISDEMU (2015b, 17; 2015c, 32), los CC y CS han sido convocados a participar de diferentes procesos implementados desde el gobierno central, entre los que destacan el programa de inversión financiado por el gobierno de Estados Unidos FOMILENIO II y el programa presidencial Territorios en Progreso en los departamentos de Usulután, La Unión y Morazán. Al mismo tiempo han acompañado procesos de rendición de cuentas por parte de Gabinetes de Gestión Departamental, Gobiernos Municipales e instituciones públicas, entre ellas el ISDEMU.

todo el territorio nacional; es decir, una cobertura en el 88.2% del total de municipios del país. Por otra parte –a nivel departamental– se han puesto en marcha 14 CC y CS en los que participan aproximadamente 940 mujeres y que representa un 100% de cobertura (ISDEMU 2015c, 33). Desde sus inicios, se reporta la realización de un total de 63 ejercicios de carácter consultivo y otros 28 de contraloría social, éstos últimos en coordinación con las oficinas de rectoría de la PNM en cada departamento a diferentes instituciones públicas, entre las que destacan las siguientes: Ministerio de Salud y Asistencia Social, Ministerio de Educación, Policía Nacional Civil, gobiernos locales, entre otros (ISDEMU 2015b, 18). Según refieren las especialistas del ISDEMU para el caso de la contraloría social, los procesos impulsados han resultado –incluso– en la destitución de funcionarias y funcionarios públicos municipales, así como en la incorporación de sus demandas en plataformas municipales, entre otras (Flores, entrevista).

3.3. Consideraciones finales

Con el fin de construir inferencias descriptivas y causales que permita explicar la inserción de formas de control no electoral en el diseño de políticas públicas en El Salvador, se definió un mecanismo causal para el caso de los Consejos Consultivos y de Contraloría Social para los Derechos de las Mujeres como dispositivo dispuesto por la Política Nacional de las Mujeres con el fin de promover la redefinición de los procesos y las prácticas gubernamentales en su relación con las mujeres salvadoreñas.

El argumento es que la incorporación de formas no electorales de control como elemento del diseño de políticas públicas puede ser explicada a partir de un mecanismo causal puesto en marcha con la alternancia política en el año 2009. Tras veinte años en los que la derecha controló el Ejecutivo, la llegada de Mauricio Funes Cartagena bajo la bandera del FMLN sirvió como detonante de un proceso que aspiró a transitar de una forma de gobierno percibida como autoritaria y excluyente hacia un modelo de gestión gubernamental orientada a la definición de acuerdos nacionales, a través del diálogo y la concertación con los sectores sociales, económicos y políticos, cuestión que no solo supuso una mera declaración de intenciones para conciliar el discurso con los principios de la izquierda; por el contrario, la nueva gestión enfrentó el desafío de preservar la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional, luego de una intensa campaña política que reavivó los vestigios del pasado violento del país. Esta apertura propició la redefinición los objetivos del diseño de políticas públicas, lo cual no solo significó asumir la perspectiva de género como una estrategia

integral y transversal de las políticas sectoriales incluidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, sino también, la reivindicación de nuevos criterios políticos y técnicos para la formulación de las políticas. Lo anterior se materializó en términos de modificaciones en la selección de instrumentos de política, dando paso a la creación de los CC y CS.

Los CC y CS pueden ser estudiados como un dispositivo de control democrático no electoral de carácter permanente, cuyo complejo diseño sugiere un escenario de participación menos institucionalizado⁵¹ –en tanto no es reconocido como parte de la estructura organizacional del ISDEMU– regulado mediante acuerdo de su Junta Directiva, en el marco de la actualización de la PNM. En ese sentido, su análisis refiere a la participación ciudadana de las mujeres a diferentes niveles, siendo los más elementales aquellos vinculados con la democratización de la información pública y la consulta; sin embargo, la experiencia de los CC y CS también alude a procesos de participación expresados a partir de su capacidad de iniciativa para formular propuestas y recomendaciones a las instituciones públicas,⁵² concertación y vigilancia de lo público (Velásquez y González 2014, 169). Por el contrario, el alcance de su intervención en términos de la toma de decisiones y gestión de recursos –destinados a la implementación de las medidas de política pública– parece difuso pues si bien el dispositivo no considera en sí mismo procesos decisorios, éstos han sido posibles a través de su participación en otros dispositivos de control, en particular aquellos que desde lo local promueven una interlocución orientada a la cogestión, tal es el caso de la presencia de lideresas que pertenecen a los CC y CS en instancias como los Consejos Municipales.⁵³

Los cuestionamientos acerca del grado de institucionalización del dispositivo no solo se expresan en relación con su restringida capacidad de incidencia en el ámbito real de la toma de decisiones; por el contrario, las limitantes de su diseño institucional parecen haber puesto de manifiesto una discusión sobre su sostenibilidad, en tanto sus mismas integrantes han llegado a poner en duda su pertenencia al ISDEMU (Méndez, entrevista), pues a pesar de ser

⁵¹ Un dispositivo de institucional mixto informal en términos de Velásquez y González 2014, 176.

⁵² Las oficinas departamentales del ISDEMU han registrado el acompañamiento y asesoría técnica para la presentación de 59 agendas municipales con la finalidad de que sean retomadas en sus respectivas plataformas (ISDEMU 2015b, 17).

⁵³ En ese sentido, la especialista de la Rectoría de Ciudadanía para la Igualdad del ISDEMU Mitzy Arias, en entrevista con la autora, de abril 17, 2016, manifiesta que en las elecciones municipales de marzo 2015 se presentó con énfasis un fenómeno en particular, y es que algunas de las lideresas que pertenecen a los CC y CS fueron invitadas por los partidos políticos a integrar las planillas de los Consejos Municipales, cuestión que ha sido identificada por la institución como un efecto colateral, el acceso de las mujeres a cargos de elección popular.

convocadas por la institución, no existe una clara vinculación con la estructura organizacional –más allá que en términos declarativos– por lo que los alcances de su incidencia se derivan de un contexto institucional y político más amplio. Según se pudo constatar en las entrevistas realizadas, las mujeres que integran los CC y CS no solo han cuestionado su estatus dentro de la institución, al grado de consultar con las autoridades del ISDEMU sobre la posibilidad de contar con una identificación que acredite su participación (Flores, entrevista); si no que también han puesto sobre la mesa la discusión sobre la carga que representa la realización de lo que consideran un trabajo no pago, lo que las ha llevado a reclamar una retribución económica por sus aportes (Méndez, entrevista). En ese sentido, se abre la oportunidad para analizar las posibilidades de evolución de los CC y CS, que van desde asumir una figura jurídica propia hasta exigir un estatus más institucionalizado, cuestión que –en ambos casos– tiene el potencial de llegar a traducirse en reformas que promuevan una mayor representatividad de la sociedad civil en la Junta Directiva del ISDEMU.

Conclusiones

En el presente apartado se exponen algunas de las reflexiones finales elaboradas con el propósito de responder a la pregunta de investigación planteada, la cual alude a la intención de explicar por qué los gobiernos tienen interés en incorporar la participación ciudadana como parte del diseño de políticas públicas. Con dicho cometido, se retoman algunos de los elementos más relevantes de la discusión teórica y contextual desarrollada en los Capítulos 1 y 2, respectivamente; así como los aportes de la aplicación del *process tracing* al estudio de caso de los Consejos Consultivos y de Contraloría Social para los Derechos de las Mujeres en El Salvador, como herramienta cualitativa para la construcción de inferencias descriptivas y causales que permitan explicar la adopción de dispositivos de control no electoral en la redefinición de los procesos y las prácticas gubernamentales, en su relación con las y los actores no estatales.

El breve recorrido por el desarrollo teórico elaborado en torno a la noción de participación ciudadana –con énfasis en un conjunto de literatura que vincula su comprensión con una dimensión de control sobre lo público– a partir de la distinción entre el abordaje de la participación como control desde la sociología y las ciencias políticas, permitió aproximarse al estudio de nuevos escenarios de interlocución entre el Estado y la sociedad civil concebidos desde una lógica institucional, en los que la presencia de la participación ciudadana –a nivel individual y colectivo– refiere a una renovada posibilidad de incidir sobre el rumbo de la acción pública; de manera particular, se asume como una estrategia política que promueve formas alternativas de articular prácticas de intercambio y coordinación entre los intereses públicos y privados (Kooiman 2002; Pierre y Peters 2000, 67; Aguilar 2010, 28), por lo que el Estado deja de ostentar el monopolio sobre el conocimiento y los recursos económicos e institucionales necesarios para gobernar pero continúa siendo la vía o el medio esencial para promover y alcanzar los intereses colectivos (Pierre y Peters 2000, 68).

En este contexto, los aportes del neoinstitucionalismo para el abordaje de la participación ciudadana como problema de análisis de política pública, proporcionan un marco analítico adecuado para estudiar las estructuras institucionales como escenario en el que se despliega un conjunto de prácticas que involucran la interrelación entre el Estado y la sociedad civil. A partir de la literatura revisada sobre las vertientes del neoinstitucionalismo, se retomó la discusión en torno a la emergencia de una crítica feminista, la cual afirma que el resto de vertientes del nuevo institucionalismo ha subestimado la compleja dinámica de las relaciones

asimétricas de poder entre hombres y mujeres, y su influencia sobre las decisiones y los mecanismos institucionales, por lo que se realiza un esfuerzo por evidenciar la naturaleza patriarcal de las instituciones como resultado de un problema del diseño institucional. De manera adicional, se advierte que el análisis parte de la premisa que los instrumentos de política son instituciones, en tanto son considerados como marcos cognitivos con la capacidad de estructurar e influenciar el rumbo de las políticas públicas por lo que un acercamiento a partir de la selección de instrumentos de política permite dar cuenta de la manera en la que se configuran dichas relaciones de poder en los sistemas institucionales.

A nivel metodológico fue posible aproximarse al estudio del *process tracing* en su versión *theory-testing* como herramienta de la investigación cualitativa en ciencias sociales para explicar las relaciones causales a partir de una comprensión determinística y mecanística de la causalidad. Al mismo tiempo, es preciso señalar que se vincula la aplicación del *process tracing* con el uso de la tipología de instrumentos de política elaborada por Christopher Hood (1986), en la medida que corresponde una importante fuente de observaciones empíricas, cuya naturaleza refiere al conjunto de medios o mecanismos reales desplegados por la administración gubernamental, con el propósito de estructurar la acción pública en función de un objetivo específico (Howlett 2011, 22; Howlett 2009, 130).

De acuerdo a lo expuesto, se atribuye la decisión de los gobiernos por incorporar la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas a la priorización de un criterio de eficiencia en la implementación de las políticas; de manera concreta, se alude a los esfuerzos gubernamentales por armonizar la agenda de las organizaciones de la sociedad civil con la agenda gubernamental, en función de fines operativos. En este sentido, el argumento sostiene que la adopción de formas de control no electoral puede ser explicada a partir de un mecanismo causal puesto en marcha con la alternancia política.

Con el propósito de presentar evidencia empírica que permita demostrar la hipótesis planteada, se seleccionó el caso de los Consejos Consultivos y de Contraloría Social para los Derechos de las Mujeres como dispositivo de control no electoral dispuesto por la Política Nacional de las Mujeres en El Salvador en 2011. Los antecedentes sobre la dinámica de la participación de las mujeres salvadoreñas en los asuntos públicos a finales de la década de los noventa. Tras la firma de la paz, los acuerdos políticos y económicos derivados del conflicto excluyeron las reivindicaciones desde una perspectiva de género del proceso de transición

democrática, por lo que no fue hasta el primer encuentro de las mujeres salvadoreñas con las corrientes feministas latinoamericanas –a inicios de la década de los noventa– que éstas replantearían su lucha desde una trinchera diferente, a través de su organización. Este período coincidió con el establecimiento de una agenda global a favor de los derechos de las mujeres, impulsada desde las Organización de las Naciones Unidas y asumida por el Estado salvadoreño a partir de la creación del ISDEMU en 1996 y el lanzamiento de la primera versión de la PNM un año después; en este escenario, la participación ciudadana de las mujeres –desde una lógica movilizatoria– se manifestó a partir de la conquista que significó la formalización de su representación dentro de la Junta Directiva de la institución, según lo dispuesto por el Art. 6 de la Ley de creación del ISDEMU.

No obstante el dinamismo de las organizaciones del movimiento de mujeres y feminista, su participación desde lo institucional no solo se vio afectada por la debilitada capacidad política, económica y técnica del ISDEMU, sino también por las discrepancias respecto al abordaje de la agenda de reivindicaciones de las mujeres salvadoreñas en tanto que –desde su creación en 1996– la institución se manejó desde las prioridades de la gestión presidencial de turno, más aun desde la discrecionalidad de la agenda de las primeras damas de la República, quienes por tradición han ostentado la presidencia de la institución. Lo anterior dio paso a un constante enfrentamiento entre las organizaciones del movimiento de mujeres y feminista y las autoridades del ISDEMU, cuestión que se manifestó por medio de relaciones basadas en la desconfianza y el cuestionamiento de los criterios políticos y técnicos que orientaron el diseño de políticas públicas de la época, lo cual no solo llevó a la retirada de su representación del seno de la Junta Directiva, sino que también influyó en el establecimiento de una agenda conservadora que promovió un tipo de políticas públicas que reprodujo una visión limitada del abordaje de la perspectiva de género, enfocándose en medidas vinculadas a su papel de madres, esposas y jefas de hogar como preocupaciones únicas y exclusivas de las mujeres, por lo que se omitió impulsar medidas concretas sobre categorías más amplias de los derechos humanos de las mujeres, como es el caso de la promoción de la participación política y ciudadana de las mujeres en el ámbito de toma de decisiones de los asuntos públicos, como materia de interés para el caso de estudio.

La aplicación del *process tracing* permitió recoger evidencia empírica con el fin de validar la presencia de cada una de las entidades que componen el mecanismo causal teorizado para explicar la adopción de dispositivos de control no electoral como parte del diseño de políticas

públicas. Así, tras la toma de posesión de Mauricio Funes como presidente de la República en de junio de 2009, se abrió una oportunidad crítica para la transformación de los procesos y las prácticas gubernamentales, a partir de la construcción de un modelo de gestión orientado al diálogo y la concertación por medio de la definición de acuerdos nacionales, y es que luego de dos décadas en las que ARENA consolidó el control del Ejecutivo, la alternancia política se manifestó a partir de un gobierno que se configuró a través de alianzas, representadas no solo bajo la figura del FMLN y Funes, sino también entre el movimiento social y la nueva administración, pues la presumida coincidencia entre agendas generó un amplio apoyo su candidatura. No obstante, si bien el cambio en la orientación ideológica del gobierno de turno se manifestó a partir de su acercamiento con los sectores sociales –que posibilitó la llegada de reconocidas figuras del movimiento social a la función pública y el restablecimiento de la representación de las organizaciones de mujeres y feministas en la Junta Directiva– también se reflejó –entre otros– a partir de la reivindicación del principio constitucional de igualdad, así como el rescate de la planificación como herramienta estratégica para la definición de las políticas públicas para el desarrollo.

En este escenario, la aspiración de la nueva administración por conservar la gobernabilidad democrática dio paso a la discusión sobre la definición de acuerdos nacionales entre grupos sociales, económicos y políticos. La creación del CES y la elaboración del PQD 2010-2014 constituyeron solo algunas de las más importantes evidencias de la apertura en la agenda para posicionar el debate sobre la participación ciudadana y la perspectiva de género, entre otros. Al mismo tiempo, se tradujo en la redefinición de los criterios políticos y técnicos para el diseño de las políticas públicas que, en el caso concreto de la agenda gubernamental a favor de los derechos de las mujeres se concretaron por medio de la aprobación y entrada en vigencia de la normativa nacional para la igualdad de género y de la actualización de la PNM para el período 2011-2014. Sin embargo, un ajuste en la selección de instrumentos de política llegó con el nombramiento de Yanira Argueta como Directora Ejecutiva, hecho que puso de manifiesto la intención de alinear la agenda del ISDEMU con las prioridades operativas de la gestión de turno, que definió la participación ciudadana –y la territorialización de las políticas de Estado– como uno de los criterios políticos y técnicos prioritarios, tanto como un sello de su administración y como parte de los acuerdos establecidos en el seno del CES, cuestión que posibilitó un giro en la selección de instrumentos de política, fundamentalmente expresados en términos de la priorización de instrumentos de autoridad y organización, como es el caso de los CC y CS.

Si bien la experiencia y la convicción del nuevo liderazgo del ISDEMU en el trabajo territorial de la promoción del ejercicio de ciudadanía de las mujeres fue fundamental para la creación y el establecimiento de los CC y CS como dispositivo de control no electoral de la PNM, este hecho contrasta con las limitantes de su diseño, pues aunque se reconocen los resultados de la iniciativa en términos del empoderamiento de las mujeres con sus derechos, la estrategia vinculada a fortalecer su capacidad de incidencia en la definición de los asuntos públicos ha dado señales de opuestas, pues lejos de potenciar espacios oportunos para el efectivo monitoreo y control de las políticas públicas de género ha propiciado que el alcance de participación sea cuestionada por las mismas integrantes de los CC y CS. En ese sentido, la participación ciudadana de las mujeres ha sido concebida como un esfuerzo que supone una sobrecarga en su jornada, a cambio de su intervención en un dispositivo de control que carece de condiciones favorables para garantizar los recursos y los medios necesarios para fortalecer el ejercicio de ciudadanía, por lo que se infiere que el establecimiento del dispositivo responde a un criterio de eficiencia en la implementación de las políticas públicas de género, promovido desde el Ejecutivo y concretado por la nueva gestión del ISDEMU.

Es preciso señalar que la experiencia de los CC y CS abre una oportunidad para el análisis de sus potencialidades –en términos del análisis neoinstitucional– en vista a generar un dispositivo de control dotado de mayor representatividad y capacidad de incidencia en el ámbito de la toma de decisiones de los asuntos públicos. De igual manera, el hecho que los CC y CS estén conformados por mujeres que no necesariamente ostentan la representación de alguna organización del movimiento de mujeres y feminista ya establecido, ofrece la posibilidad de estudiar la plausibilidad de renovar la base de la organización social en el país pues –luego de la experiencia del primer gobierno de izquierda y particularmente en el caso del movimiento de mujeres y feminista– la cooptación de reconocidos liderazgos ha causado importantes efectos en la capacidad de incidencia y posicionamiento de sus demandas, cuestión que se ha evidenciado de manera particular en el último período presidencial, en el que la dinámica entre la organización social y el gobierno sugiere más bien el establecimiento de una relación pasiva.

Por último, se presentan algunas propuestas de futuras líneas de investigación. Así, se propone una aplicación del método que –desde el neoinstitucionalismo feminista– aborde el estudio de la adopción de formas de control no electoral y su efecto sobre la reproducción de las relaciones patriarcales de poder en las instituciones del Estado. Como se aclaró de manera

pertinente en el capítulo 1, la aplicación de la teoría del institucionalismo feminista se abordó desde el análisis de políticas públicas a través del estudio de la selección de instrumentos de políticas, por lo que no fue posible profundizar sobre potencial presencia de una relación causal entre la adopción de controles no electorales y las relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres. En una línea de investigación adicional, se sugiere que el hecho de que los CC y CS estén conformados por mujeres que no necesariamente ostentan la representación de alguna organización del movimiento de mujeres y feminista ya establecido, ofrece la posibilidad de estudiar la plausibilidad de renovar la base de la organización social en el país.

Desde el análisis de políticas públicas, el área de políticas para la igualdad y la equidad de género ha experimentado significativos avances en el país respecto de quinquenios anteriores, por lo que se sugiere evaluar la pertinencia de la elaboración de un estudio sobre el cambio de política. Al mismo tiempo, en vista de que los CC y CS constituyen una estrategia territorial de cobertura nacional, se propone la realización de un estudio comparado a nivel municipal y/o departamental.

Anexo metodológico.

El uso de la lógica bayesiana en aplicaciones del *process tracing*

El presente anexo metodológico tiene como propósito desarrollar un conjunto de criterios elementales para una aproximación al uso de la lógica bayesiana en aplicaciones del *process tracing*. En concreto, se refiere a la formalización del análisis realizado alrededor de la elaboración de un mecanismo causal hipotético que permita explicar la adopción de dispositivos de control democrático no electoral en la Política Nacional de las Mujeres en El Salvador.

El anexo se divide en dos partes. La primera de ellas corresponde a un análisis de las principales premisas teóricas para el abordaje de la lógica bayesiana. En ese sentido, se destacan la noción bayesiana de probabilidad y los aportes de Fairfield y Charman (2015) a la discusión sobre una corriente bayesiana objetiva en contraposición con otra subjetiva, la cual presume que la asignación inicial de la probabilidad (*prior*) es el resultado de un ejercicio subjetivo vinculado al grado de confianza de la o el investigador en la validez de la hipótesis. En el segundo apartado, se describen los pasos seguidos en el uso de la lógica bayesiana en el mecanismo causal de la presente investigación.

Para la elaboración de este anexo se ha recurrido a los aportes metodológicos de Bennett (2015), Beach y Pedersen (2013) y Fairfield y Charman (2015).

Inferencia causal y Process Tracing: el uso de la lógica bayesiana de probabilidad

El desafío de medir fenómenos sociales complejos obliga a las y los investigadores sociales a recurrir a la teoría con el propósito de formular hipótesis acerca de cómo y por qué estos ocurren. Simplificar el mundo real exige realizar inferencias causales a partir de un conjunto de observaciones empíricas que hagan posible validar la capacidad explicativa de una teoría, en relación con la manifestación de un fenómeno social específico. En ese sentido, en la medida que el *process tracing* constituye un método que asume una posición ontológica mecanística y determinística de la causalidad, se interesa –fundamentalmente– por el establecimiento de inferencias descriptivas y causales en torno a la presencia o la ausencia de las manifestaciones observables esperadas para cada una de las entidades que conforman un mecanismo causal hipotético y si éste opera de la manera esperada (Beach y Pedersen 2013,

94, 104). Es así que para Bennett y Checkel (2013, 16) la lógica *bayesiana*⁵⁴ y el *process tracing* coinciden en el uso de piezas de evidencia con alto valor probativo para confirmar o descartar la validez de las hipótesis. De esta manera, la inferencia bayesiana provee un conjunto de herramientas lógicas útiles para evaluar de manera transparente y sistemática el valor probativo de piezas de evidencia de manera que sea posible inferir la probabilidad de que una hipótesis sea considerada como cierta (Beach y Pedersen 2013, 83).

Para Fairfield y Charman (2015, 1), la noción bayesiana de probabilidad refiere al grado de confianza de la o el investigador respecto a la validez de una hipótesis, a la luz de un conjunto de manifestaciones observables. Así, Howson y Urbach (2006, en Beach y Pedersen 2013, 84) expresan el teorema de Bayes en los siguientes términos:

$$p(h|e) = \frac{p(h)}{p(h) + \frac{p(e|\sim h)p(\sim h)}{p(e|h)}}$$

El teorema postula que es posible confirmar una hipótesis sobre la presencia (*h*) o ausencia (*~h*) de una entidad,⁵⁵ a través de un proceso en el que se asigna una probabilidad de ocurrencia *p(h)* a partir de las expectativas teóricas previas de las y los investigadores, respecto al grado de confianza sobre la validez de la hipótesis planteada (*the prior*). Luego, se procede a recoger piezas de evidencia (*e*) que –en función de su peso inferencial– permitan actualizar la confianza en la hipótesis (*likelihood*), en términos de la probabilidad de encontrar evidencia que la apoye *p(e|h)*, en perjuicio de hipótesis alternativas *p(e|~h)*. Por último, se valida una hipótesis (*posterior*) cuando la probabilidad posterior *p(h|e)* es superior a la probabilidad asignada antes de evaluar la capacidad inferencial de la evidencia (Beach y Pedersen 2013, 84-85).

⁵⁴ De acuerdo a Beach y Pedersen (2013) en la investigación social se emplean tres lógicas inferenciales distintas: (1) la lógica de probabilidad frecuentista en la investigación cualitativa de estudios de caso que asume la causalidad como regular y probabilística (KKV), (2) la lógica de eliminación del método comparativo cuya comprensión de la causalidad es regular y determinística y (3) la lógica bayesiana de probabilidad subjetiva de causalidad mecanística y determinística.

⁵⁵ Si bien Fairfield y Charman (2015, 12) advierten sobre la necesidad de especificar apropiadamente la hipótesis alternativa –a partir de un estudio exhaustivo sobre un conjunto hipótesis mutuamente excluyentes– su análisis refiere al uso de la lógica bayesiana para incrementar el grado de confianza en la validez de la hipótesis para un mecanismo causal. Por el contrario, la propuesta de Beach y Pedersen (2013) refiere a la formulación de hipótesis acerca de la presencia o ausencia de cada una de las entidades que conforman un mecanismo, escenario que solo es posible operacionalizar en términos de hipótesis rivales.

Si bien la lógica bayesiana ha sido vinculada con una noción subjetiva de la probabilidad, la cual sugiere que la asignación del *prior* es una cuestión de criterio, por lo que no se considera contradictorio el hecho de que dos observadores con expectativas teóricas equivalentes adopten probabilidades iniciales diferentes (Howson y Urbach 2006, Jeffrey 1893; en Fairfield y Charman 2015, 5); por el contrario, Fairfield y Charman (2015, 5) afirman que al partir de un principio de indiferencia que asuma “máxima ignorancia” sobre la asignación de la probabilidad inicial (*prior*) es posible establecer un carácter objetivo del uso de la lógica bayesiana, en el que –independientemente de las expectativas de quien investiga– sea posible asignar una misma probabilidad para el total de hipótesis, de manera que dicho principio presume como condiciones tanto un amplio conocimiento del total de posibles hipótesis en discusión, como que las hipótesis deben ser mutuamente excluyentes, lo que significa que no pueden ocurrir simultáneamente.

Con el propósito de actualizar el grado de confianza en la validez de la hipótesis sobre la presencia o la ausencia de las entidades de un mecanismo causal, Bennett (2015, 278) retoma la terminología de Van Evera (1997, en Beach y Pedersen 2013, 101) sobre dos tipos de inferencias útiles para definir la evidencia prevista para el caso de estudio. La primera de ellas, refiere al carácter único de las predicciones empíricas (*uniqueness*), en las que es posible recoger un tipo de evidencia que no se presenta en el marco de otras teorías y cuyo alto valor probatorio permite confirmar una hipótesis. Por su parte, un segundo tipo de inferencias responde a predicciones de carácter cierto (*certenty*), en relación con evidencia cuya presencia debe ser observada para efectos de confirmar la hipótesis.

La discusión sobre la actualización del grado de confianza en la validez de la hipótesis sugiere la idea de que algunas piezas de evidencia proveen mayor poder inferencial que otras, por lo que Van Evera (1997, en Bennett y Checkel 2015, 16-7) propone el uso de cuatro tipos de test de causalidad de acuerdo al tipo de inferencias causales a partir de la evidencia empírica. Así, el *hoop test* tiene relación con un tipo de evidencia cierta pero no única, lo cual implica que si bien su presencia es relevante para constatar la teoría, el valor probatorio de la evidencia no es capaz en sí mismo de confirmarla. Por el contrario, el uso del *smoking-gun test* refiere a un tipo de inferencias únicas –pero no ciertas– capaces de confirmar una teoría; sin embargo, fallar el test no implica descartar la teoría. Dos tipos adicionales test *doubly decisive* y *straw in the wind* apuntan a situaciones extremas en las que se tiene inferencias únicas y ciertas o bien

Lógica bayesiana aplicada al mecanismo causal teorizado para la Política Nacional de las Mujeres en El Salvador

El presente apartado tiene como propósito indicar las pautas seguidas para la formalización del *process tracing* desarrollado como parte del capítulo 3. En ese sentido, el ejercicio se desagrega en cinco pasos, delimitados a partir del estudio del uso de la lógica bayesiana en aplicaciones del *process tracing* en la investigación cualitativa en las ciencias sociales. Para tales efectos, se indicará oportunamente las referencias sobre los criterios privilegiados para cada paso en particular, procedentes de la literatura de Bennett (2015), Beach y Pedersen (2013) y Fairfield y Charman (2015).

Paso 1: sobre la hipótesis alternativa ($\sim h$)

Si bien Fairfield y Charman (2015, 12) advierten la necesidad de especificar apropiadamente la hipótesis alternativa –a partir de un estudio exhaustivo sobre un conjunto de potenciales hipótesis mutuamente excluyentes– su análisis refiere al uso de la lógica bayesiana para aplicada a un mecanismo causal. Por el contrario, Beach y Pedersen (2013) proponen la formulación de hipótesis acerca de la presencia o la ausencia de cada una de las entidades que conforman un mecanismo causal, escenario que solo es posible operationalizar en términos de hipótesis rivales; es decir, a partir de la definición de una hipótesis (h) sobre la existencia de manifestaciones empíricas que permitan validar la presencia de una entidad, en contraposición con una hipótesis alternativa ($\sim h$) vinculada a su ausencia.

El presente ejercicio retoma los planteamientos de Beach y Pedersen (2013) sobre la definición de hipótesis alternativas, en la medida en que se considera que su aplicación coincide favorablemente con el uso de la matriz de instrumentos de política de acuerdo al modelo NATO.

Paso 2: asignación de probabilidad inicial o *prior* $p(h)$

Como se revisó en el apartado sobre la aplicación de la lógica bayesiana en el capítulo 1, la propuesta de Fairfield y Charman (2015, 12) –como parte de una corriente objetiva del uso de la lógica bayesiana– consiste en asignar probabilidades iniciales a partir de un criterio de “máxima ignorancia”, el cual se fundamenta en establecer igual probabilidad para cada una de las hipótesis. En este caso, se asigna una $p(h) = 0.5$ para cada entidad del mecanismo causal, mientras que $p(\sim h) = 0.5$.

Paso 3: definición de inferencias *uniqueness* y *certainty*

Una vez resuelta la discusión sobre la definición de la hipótesis, se retoman los aportes de Bennett (2015) sobre el uso de la lógica bayesiana en la investigación social, cuya propuesta consiste en apoyarse en la teoría para realizar inferencias de tipo único y cierto sobre la evidencia prevista para cada entidad del mecanismo, de manera que sea posible diseñar test que contribuyan a actualizar del grado de confianza en la validez de la hipótesis. Como se observa en la Tabla A.1, se han definido las inferencias para cada una de las entidades que componen el mecanismo causal trazado con el propósito de explicar la adopción de dispositivos de control no electoral desde el diseño de políticas públicas.

Paso 4: test de causalidad para la evaluación de la evidencia (*likelihood*)

Una vez que se han definido tanto el grado de confianza inicial sobre la validez de la hipótesis, como las inferencias sobre las evidencias previstas, se procede a estimar el *likelihood*; es decir, la probabilidad de encontrar evidencia empírica (e) que permita actualizar la confianza en la hipótesis $p(e|h)$, sobre la presencia de cada una de las entidades del mecanismo causal, en perjuicio de la hipótesis alternativa $p(e|\sim h)$. Conviene señalar que con el propósito de asignar $p(e|h)$ y $p(e|\sim h)$, la evaluación de la evidencia se realiza a partir de los criterios de la persona que investiga, en función de sus expectativas sobre el peso inferencial de ésta.⁵⁶

A lo largo de la exposición, se presenta el detalle de las inferencias definidas con el propósito de probar la hipótesis sobre la presencia de cada entidad del mecanismo causal trazado para explicar la adopción de dispositivos de control no electoral desde el diseño de políticas públicas. En seguimiento a la propuesta de Bennett (2015), se procede a la aplicación de dos de los test de causalidad desarrollados por Van Evera (1997, en Bennett y Checkel 2015, 16-7): el *hoop test* y el *smoking-gun test*, vinculados a la manifestación de evidencia empírica que favorece inferencias de tipo ciertas y únicas, respectivamente.

El mecanismo causal propuesto para el caso de la Política Nacional de las Mujeres en El Salvador tiene como detonante la alternancia política en junio 2009. En relación con la

⁵⁶ Si bien Fairfield y Charman (2015, 28) actualizan el grado de confianza de la validez de la hipótesis a partir de los criterios de la persona que investiga, lo hacen a partir de un ratio de *likelihoods* medidos a partir de una escala logarítmica. Para una revisión de sobre la propuesta véase: Fairfield, Tasha y Andrew Charman. 2015. "Formal Bayesian process tracing: guidelines, opportunities, and caveats. Documento de trabajo. The London School of Economics and Political Sciences.

hipótesis de la alternancia política, se diseña un *hoop test* a partir de definir la presencia de un régimen democrático como una inferencia cierta, en la medida en la que se reconoce que la democracia favorece el que un cambio de gobierno sea posible; no obstante, no es una garantía para la alternancia; de hecho, en el caso salvadoreño ésta solo llegó tras dos décadas en las que la derecha ostentó el control del Ejecutivo. Este constituye un *hoop test* en tanto sería difícil sostener la hipótesis de la alternancia política si no existiera evidencia sobre el funcionamiento de un sistema democrático. En términos de probabilidad bayesiana es posible asignar una $p(e|h) = 0.9$, aunque la discusión actual sobre el régimen político salvadoreño afirma que el proceso de transición democrática ha sido superado (Córdova y Maihold 2000; Artiga-González et al. 2002; PNUD 2001; FUSADES 2005), es posible encontrar estudios que advierten que la reforma política promovida en el país corre el riesgo de reproducir vicios totalitarios (Zamora 2001), por lo que se asigna una $p(e|\sim h) = 0.4$.

Por su parte, un *smoking-gun test* alude a un tipo de inferencia única sobre la evidencia prevista; es así que se define el cambio en la orientación ideológica del gobierno como resultado del paso de un grupo político en el poder a otro –producto de un ejercicio electoral libre y legítimo– como inferencia para confirmar la hipótesis de la alternancia política. En función de dicho criterio, se asigna una probabilidad de $p(e|h) = 0.8$, pues si bien los resultados de la jornada electoral presidencial dieron como ganador –por primera ocasión– al FMLN, el debate sobre el cambio ideológico del gobierno se mantiene vigente, razón por la cual se proceda a asignar una $p(e|\sim h) = 0.3$, en tanto –en términos estrictos– los resultados electorales hacen posible hablar de una alternancia política.

Una segunda entidad del mecanismo causal está vinculada con la necesidad del gobierno de definir acuerdos nacionales para garantizar la gobernabilidad democrática. La jornada electoral de 2009 se convirtió en una de las más controvertidas, pues desde el inicio la candidatura de Mauricio Funes generó muchas expectativas entre diferentes sectores, lo cual abrió la posibilidad para el establecimiento del primer gobierno del FMLN. A la par de las expectativas surgió la desconfianza tanto de los grupos políticos como del sector empresarial, quienes veían en un potencial gobierno de izquierda una amenaza, es así que la nueva gestión se enfrenta con el desafío de conservar su capacidad de gobernar, por lo que se plantea un *hoop test* a partir de inferir que la definición de acuerdos nacionales se configura como un problema que adquiere carácter público, hipótesis a la cual se asigna una probabilidad de $p(e|h) = 0.7$, en tanto se pone de manifiesto la preocupación que representaba para los

sectores políticos y empresariales el mandato presidencial del FMLN, a la vez que se asigna $p(e|\sim h) = 0.2$. El ejercicio anterior refiere a un *hoop test* en la medida en que –a pesar de no ser suficiente reconocer un problema como público para que éste se inscriba de manera inmediata en la agenda política– la teoría sobre *agenda setting* alude al previo reconocimiento de los problemas como públicos como condición para su abordaje en términos de políticas públicas (Roth 2014, 122-3).

El enfoque de Kingdom (1993, en Roth 2014, 132) sobre *agenda setting* permite plantear un *smoking-gun test* en tanto sugiere que –en la dinámica de construcción de las agendas públicas– la convergencia de tres momentos posibilita la apertura de una ventana de oportunidad (*policy window*) para el abordaje de los problemas públicos, por lo que se infiere que la definición de acuerdos nacionales se inserta en la agenda pública –bajo la figura de la participación ciudadana– impulsada no solo como parte de la agenda y la estrategia política del partido en el gobierno, sino que también responde a la demanda de los sectores sociales, políticos y empresariales frente a la amenaza de la ingobernabilidad, por lo que se procede a asignar una probabilidad sobre la hipótesis de $p(e|h) = 0.8$, mientras que para la hipótesis alternativa se establece una probabilidad de ocurrencia de $p(e|\sim h) = 0.2$.

La tercera pieza del mecanismo refiere a la definición de nuevos criterios políticos y técnicos para el diseño de políticas públicas. En ese sentido, se plantea un *hoop test* a partir de inferir que los criterios vigentes previo a la alternancia política son puestos en duda, en la medida que el establecimiento de un nuevo gobierno rompe con la continuidad de las políticas públicas impulsadas durante los últimos veinte años, por lo que se determina una probabilidad $p(e|h) = 0.7$ de encontrar evidencia que respalde la hipótesis. Sin embargo, a pesar de que se reconoce un giro hacia lo social, la política económica –por ejemplo– ha sido consistente con la orientación de mercado impulsada por los gobiernos anteriores (Ramos, Loya y Arteaga 2009, 413), por lo que se asigna una $p(e|\sim h) = 0.4$.

Por el contrario, un *smoking-gun test* sobre la redefinición del rumbo de la acción pública alude a la presencia de nuevos criterios políticos y técnicos para el diseño de políticas, por lo que se procede a asignar una probabilidad de ocurrencia de $p(e|h) = 0.8$, lo que para el caso del mecanismo causal de la PNM significa que se espera encontrar evidencia vinculada al reconocimiento de la participación ciudadana como herramienta para la construcción de las políticas públicas, la reivindicación del principio constitucional de igualdad, así como los

esfuerzos por alinear la normativa nacional con los compromisos internacionales, mientras que para el caso de la hipótesis alternativa se establece $p(e|\sim h) = 0.4$.

La cuarta entidad del mecanismo responde a la selección de instrumentos de políticas en sintonía con los criterios políticos y técnicos definidos. Es así que para confirmar la hipótesis se plantea un *hoop test* a partir de una inferencia sobre la discusión del gobierno en relación con modificaciones en la selección de instrumentos de política, a partir del levantamiento de un inventario de su caja de herramientas, de manera que se establece una $p(e|h) = 0.7$ como la probabilidad de encontrar evidencia que respalde dicha discusión. Al mismo tiempo, se evalúa como probabilidad de ocurrencia de la hipótesis alternativa $p(e|\sim h) = 0.3$, al hecho de encontrar evidencia sobre el debate en torno al inventario de instrumentos de políticas vigente, en ausencia de modificaciones en su selección. Para el caso de un *smoking-gun test* sobre la hipótesis de la selección de nuevos instrumentos de política, se espera encontrar evidencia que indique que el gobierno promueve ajustes en la selección de instrumentos, de manera que se asigna $p(e|h) = 0.7$ como probabilidad de ocurrencia. Mientras que la hipótesis alternativa vinculada a la manifestación de evidencia sobre modificaciones en la selección de instrumentos en ausencia de nuevos instrumentos de política se establece una probabilidad de ocurrencia de $p(e|\sim h) = 0.2$.

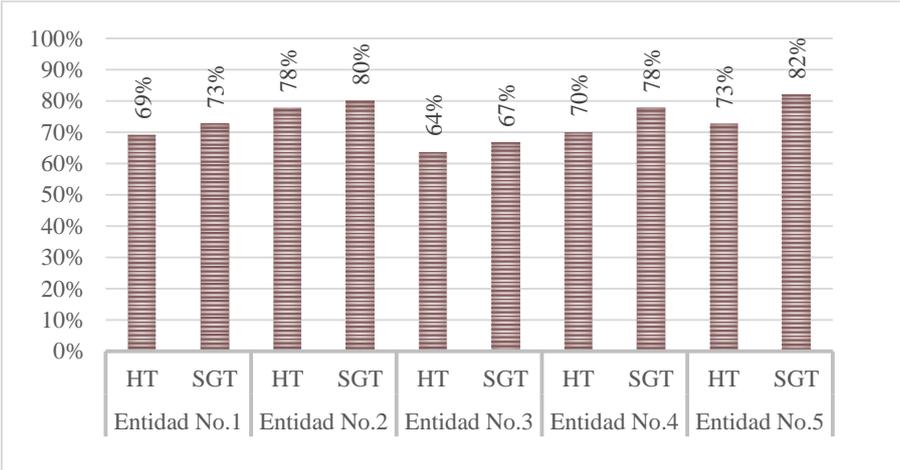
Por último, el resultado del proceso refiere a la adopción de dispositivos de control democrático no electoral desde el diseño de políticas públicas. De manera que es posible diseñar un *hoop test* por medio del cual se establece como inferencia única –con una probabilidad de ocurrencia de $p(e|h) = 0.8$ – la existencia de instrumentos de autoridad o de información que acrediten las competencias institucionales para la promoción y la creación de formas de participación y control social en las políticas públicas, en tanto sirven como sustento para respaldar la articulación de espacios para la participación ciudadana, por lo que aportan evidencia con alto valor probativo para confirmar la hipótesis. No obstante, el despliegue de disposiciones –en forma de disposiciones nacionales e internacionales– no aseguran el establecimiento de escenarios para la interacción entre el Estado y la ciudadanía, ya que como se muestra para el caso de estudio los logros en torno a la participación política y ciudadana de las mujeres salvadoreñas han avanzado a paso lento, no solo en términos de la consolidación de un marco normativo como garantía jurídica para la protección de sus derechos, sino también respecto a la implementación de las políticas públicas, por lo que se determina una $p(e|\sim h) = 0.3$.

Por otro lado, se plantea un *smoking-gun test* que permita confirmar la hipótesis sobre la adopción de dispositivos de control democrático no electoral, a partir de encontrar evidencia sobre la manifestación de la presencia de iniciativas vinculadas a la formalización de escenarios que –desde las diferentes fases del ciclo de políticas– fomenten la participación ciudadana y el control social en la gestión pública, inferencia sobre la cual se asigna una probabilidad de ocurrencia de $p(e|h) = 0.9$. En contraste, la hipótesis alternativa sobre la ausencia de mientras que $p(e|\sim h) = 0.2$.

Paso 5: aplicación del teorema de Bayes (*posterior*)

El último paso refiere a la aplicación del teorema de Bayes de acuerdo a la revisión del capítulo 1, de manera que sea posible calcular la probabilidad posterior $p(h|e)$. El grado de confianza en la validez de la hipótesis se actualiza cuando el valor del *posterior* es mayor al de la probabilidad asignada antes de evaluar la capacidad inferencial de la evidencia; es decir, el *prior*. En la Figura A.1 se observan los resultados de la actualización del grado de confianza en la validez de la hipótesis para cada una de las entidades del mecanismo causal. De conformidad con la teoría, los datos indican el alto valor probatorio que ofrece la evidencia vinculada a inferencias de tipo *smoking-gun test*.

Figura A.1. Actualización del grado de confianza en la validez de la hipótesis sobre la presencia de las entidades del mecanismo causal de la PNM



Fuente: elaboración propia.

Tabla A.1. Uso de la lógica bayesiana aplicado al mecanismo causal de la Política Nacional de las Mujeres en El Salvador (2009-2011)

		Alternancia política (A)		el gobierno <i>requiere</i> definir acuerdos nacionales entre sectores para garantizar el efectivo ejercicio gubernamental		la concurrencia entre gobierno y actores no estatales <i>refuerza</i> definición de nuevos criterios políticos y técnicos para el diseño de las políticas públicas		el gobierno <i>promueve</i> modificaciones en la selección de instrumentos de política		Adopción de dispositivos de control no electoral (B)	
Evidencia prevista	Certainty	Existencia de un régimen democrático.		Problema adquiere carácter público.		Criterios políticos y técnicos vigentes para la formulación de políticas públicas son cuestionados.		Levantamiento de inventario de instrumentos de políticas públicas.		Reconocimiento de formas institucionales de participación y control social a través de disposiciones que acrediten su creación.	
	Uniqueness	Cambio en la orientación ideológica del gobierno como resultado del paso de un grupo político en el poder a otro.		Dinámicas confluyen para que un problema público encuentre una solución adecuada en un contexto político oportuno (<i>policy window</i>).		Reivindicación de nuevos criterios políticos y técnicos para la formulación de políticas públicas.		Ajustes en la selección de instrumentos de políticas públicas, de acuerdo a nuevos criterios políticos y técnicos.		Presencia de iniciativas de participación y control social en la gestión pública.	
		HT	SGT	HT	SGT	HT	SGT	HT	SGT	HT	SGT
P(h)		0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50
P(~h)		0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50
P(e h)		0.90	0.80	0.70	0.80	0.70	0.80	0.70	0.70	0.80	0.90
P(e ~h)		0.40	0.30	0.20	0.20	0.40	0.40	0.30	0.20	0.30	0.20
P(h e)		0.69	0.73	0.78	0.80	0.64	0.67	0.70	0.78	0.73	0.82

<p style="text-align: center;">Evidencia empírica</p>	<p>Plan de Gobierno “País Seguro” (2004-2009). ARENA.</p> <p>Programa de Gobierno “Cambio en El Salvador para vivir mejor” (2009-2014). FMLN.</p> <p>Emisión del acta de escrutinio final de la elección presidencial en fecha 18/03/09. TSE.</p> <p>Decreto del TSE No. 4 del 25/03/09. D.O. No. 59, Tomo No. 382 publicado el 26/03/09.</p> <p>Entrega de credencial de acreditación del TSE a los candidatos electos en fecha 30/03/09.</p>	<p>Resultados de elecciones legislativas y municipales del 18/01/09.</p> <p>Creación de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), mediante D.E. No. 1 del 1/06/09.</p> <p>Creación de la Secretaría de Inclusión Social (SIS), mediante D.E. No. 1 del 01/06/09.</p> <p>Conformación de Junta Directiva del ISDEMU, presidida por la primera dama de la República y Secretaria de Inclusión Social, la Dra. Vanda Pignato.</p> <p>Junta Directiva nombra como Directora Ejecutiva a la economista Julia Evelyn Martínez.</p> <p>Creación de la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado, adscrita a la SAE, mediante D.E. No. 57 del 16/10/09.</p> <p>Creación del CES, mediante D.E. No. 64 del 16/10/09.</p> <p>Estado salvadoreño suscribe la Carta Iberoamericana de Participación ciudadana en la Gestión Pública el 30/11/09.</p>	<p>Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014.</p> <p>Art. 2 y 12 literal d) LIEV; D.L. No. 520 del 25/11/10.</p> <p>Art. 5 y 20 LIE; D.L. No. 645 del 08/04/11.</p> <p>Política Nacional de las Mujeres (2011-2014).</p>	<p>Sistema Nacional para la Igualdad Sustantiva</p> <p>Programa de radio “Voz Mujer”</p> <p>Biblioteca Virtual</p> <p>Art. 22 literal h), Art. 37 Ley de partidos políticos; D.L. No. 307 del 26/02/13.</p> <p>Destitución de Julia Evelyn Martínez y nombramiento de Yanira Argueta.</p>	<p>Acuerdo No. 9 de Acta No. 1 de Sesión Ordinaria de la Junta Directiva del ISDEMU, celebrada el 21/01/11.</p> <p>Política Nacional de las Mujeres (2011-2014).</p> <p>Consejos Consultivos y de Contraloría Social para los Derechos de las Mujeres a nivel departamental y municipal.</p>
--	--	--	--	---	--

Fuente: elaboración propia.

Anexos

Anexo No. 1. Matriz de instrumentos de la Política Nacional de las Mujeres en El Salvador

Política Nacional de las Mujeres en El Salvador			
Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
<p>Conferencias de la Organización de Naciones Unidas sobre la Mujer.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estrategias de Nairobi (1985). - Declaración y Plan de Acción de Beijing (1995). <p>Plataforma de Mujeres 94.</p> <p>Plataforma de Mujeres Salvadoreñas 1997-2000.</p> <p>Plan de Gobierno “La Nueva Alianza” (1999-2004). ARENA.</p> <p>Plan de Gobierno “País Seguro” (2004-2009). ARENA.</p> <p>Programa de Gobierno “Cambio en El Salvador para vivir mejor” (2009-2014). FMLN.</p> <p>Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.</p> <p>Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014.</p> <p>Plataforma de las mujeres rurales (RMPC).</p>	<p>Constitución: Art. 3 de la Constitución política de la República de El Salvador de 1983.</p> <p>Convenciones internacionales: Art. 7 literales a), b) y c) CEDAW; Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno No. 705 de 1981.</p> <p>Art. 4 inciso j) Convención de Belem do Pará; D.L. No. 430 de 1995.</p> <p>Leyes: Ley de violencia intrafamiliar; D.L. No. 902 del 28/11/1996.</p> <p>Art. 6 Ley ISDEMU; D.L. No. 644 del 29/02/1996.</p> <p>Art. 2 y 12 literal d) LIEV; D.L. No. 520 del 25/11/10.</p> <p>Art. 5 y 20 LIE; D.L. No. 645 del 08/04/11.</p> <p>Art. 22 literal h), Art. 37 Ley de partidos políticos; D.L. No. 307 del 26/02/13.</p>	<p>Presupuesto institucional, ejercicios fiscales 1997-2014.</p> <p>Donaciones financieras ingresadas a cuentas bancarias institucionales, ejercicios fiscales 1997-2014.</p> <p>Política Presupuestaria 2011.</p>	<p>Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sede central - Oficinas departamentales - PIVLVM - Ciudad Mujer <p>Junta Directiva ISDEMU</p> <ul style="list-style-type: none"> - SIS – presidencia - MJSP - MINED - MTPS - MINSAL - MAG - PGR - PDDH - Delegada propietaria CIM - Dos representantes de organizaciones no gubernamentales nacionales <p>Unidades institucionales de género</p> <p>Unidades municipales de género</p>

<p>Plataforma reivindicativa de las mujeres de Santo Tomás (AMT).</p> <p>Agenda Económica: desde las mujeres para el desarrollo nacional (AGEM).</p> <p>Plataforma feminista 2009-2014 (CFPA).</p> <p>Agenda feminista y de mujeres, de la formulación de propuestas de políticas públicas (MCVP).</p> <p>Plataforma de Derechos Humanos de las Mujeres (PDDH).</p> <p>Propuestas del movimiento feminista para el gobierno de Mauricio Funes (ATNMS).</p> <p>Propuesta política para promover el derecho al trabajo de mujeres y hombres con discapacidad en El Salvador (RIPDF/RL/ACOGIPRI).</p> <p>Programa de radio “Voz Mujer”</p> <p>Biblioteca virtual</p>	<p>Decretos: D. E. No. 1 del 01/06/09, creación de la Secretaría de Inclusión Social (SIS).</p> <p>D.E. No. 125 del 12/11/10, reforma al Art. 14 del Reglamento de la Ley del ISDEMU.</p> <p>Municipal: Art. 4 ordinal 29) Código Municipal; D.L. No. 929 del 20/12/05.</p> <p>Art. 115-117 Código Municipal; D.L. No. 929 del 20/12/05.</p> <p>Actas de Junta Directiva: Acuerdo No. 9 de Acta No. 1 de Sesión Ordinaria de la Junta Directiva del ISDEMU, celebrada el 21/01/11.</p>		<p>Consejos Consultivos y de Contraloría Social para los Derechos de las Mujeres</p> <p>Grupo Parlamentario de Mujeres de la Asamblea Legislativa.</p>
---	---	--	--

Fuente: elaboración propia.

Anexo No. 2. Mecanismo causal de la Política Nacional de las Mujeres en El Salvador

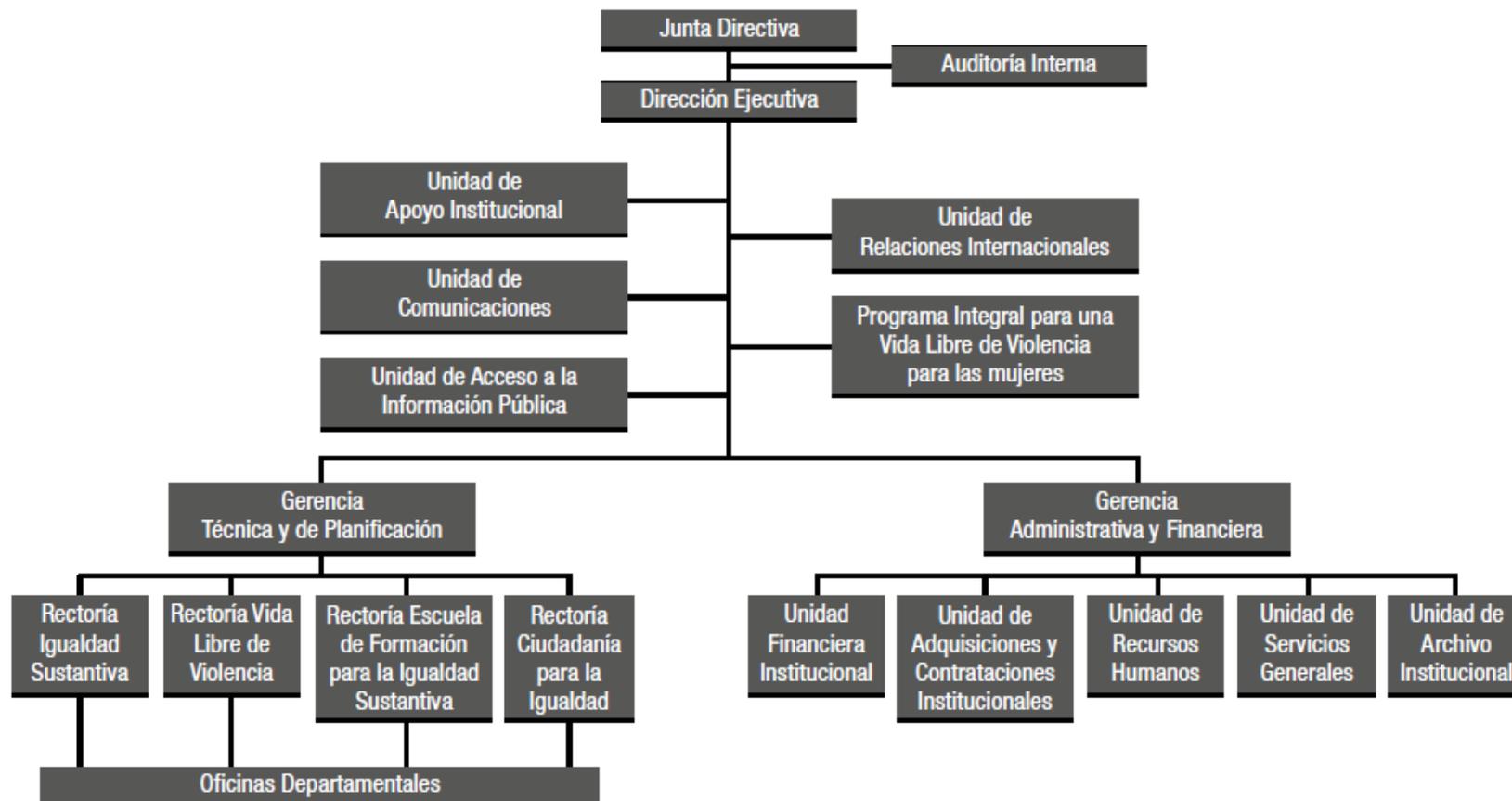
		Alternancia política (A)	el gobierno requiere definir acuerdos nacionales entre sectores para garantizar el efectivo ejercicio gubernamental	la concurrencia entre gobierno y actores no estatales refuerza definición de nuevos criterios políticos y técnicos para el diseño de las políticas públicas	el gobierno promueve modificaciones en la selección de instrumentos de política	Adopción de dispositivos de control no electoral (B)
Evidencia prevista	Certainty	Existencia de un régimen democrático.	Problema adquiere carácter público.	Criterios políticos y técnicos vigentes para la formulación de políticas públicas son cuestionados.	Modificaciones en la selección de instrumentos de políticas públicas, de acuerdo a nuevos criterios políticos y técnicos	Disposiciones acreditan la creación de formas institucionales de participación y control social.
	Uniqueness	Cambio en la orientación ideológica del gobierno como resultado del paso de un grupo político en el poder a otro.	Dinámicas confluyen para que un problema público encuentre una solución adecuada en un contexto político oportuno (<i>policy window</i>).	Reivindicación de nuevos criterios políticos y técnicos para la formulación de políticas públicas.	Ajustes en la selección de instrumentos de políticas públicas.	Convocatoria y establecimiento de formas institucionales de participación y control social.
Evidencia empírica		Plan de Gobierno “País Seguro” (2004-2009). ARENA. Programa de Gobierno “Cambio en El Salvador para vivir mejor” (2009-2014). FMLN. Emisión del acta de escrutinio final de la elección presidencial en fecha 18/03/09. TSE. Decreto del TSE No. 4 del 25/03/09. D.O. No.	Resultados de elecciones legislativas y municipales del 18/01/09. Creación de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), mediante D.E. No. 1 del 1/06/09. Creación de la Secretaría de Inclusión Social (SIS), mediante D.E. No. 1 del 01/06/09. Conformación de Junta Directiva del ISDEMU,	Retiro de las representantes de las organizaciones del movimiento de mujeres y feminista de la Junta Directiva del ISDEMU. Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014. Art. 2 y 12 literal d) LIEV; D.L. No. 520 del 25/11/10. Art. 5 y 20 LIE; D.L. No. 645 del 08/04/11.	Unidades institucionales de género Sistema Nacional para la Igualdad Sustantiva Programa de radio “Voz Mujer” Biblioteca Virtual Art. 22 literal h), Art. 37 Ley de partidos políticos; D.L. No. 307 del 26/02/13.	Acuerdo No. 9 de Acta No. 1 de Sesión Ordinaria de la Junta Directiva del ISDEMU, celebrada el 21/01/11. Política Nacional de las Mujeres (2011-2014). Consejos Consultivos y de Contraloría Social para los Derechos de las Mujeres a nivel departamental y municipal.

	<p>59, Tomo No. 382 publicado el 26/03/09.</p> <p>Entrega de credencial de acreditación del TSE a los candidatos electos en fecha 30/03/09.</p>	<p>presidida por la primera dama de la República y Secretaria de Inclusión Social, la Dra. Vanda Pignato.</p> <p>Junta Directiva nombra como Directora Ejecutiva a la economista Julia Evelyn Martínez.</p> <p>Creación de la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado, adscrita a la SAE, mediante D.E. No. 57 del 16/10/09.</p> <p>Creación del CES, mediante D.E. No. 64 del 16/10/09.</p> <p>Estado salvadoreño suscribe la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública el 30/11/09.</p>	<p>Política Nacional de las Mujeres (2011-2014).</p>	<p>Destitución de Julia Evelyn Martínez y nombramiento de Yanira Argueta.</p>	
--	---	--	--	---	--

Fuente: elaboración propia.

Anexo No. 3. Organigrama del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)

Aprobado según Acuerdo No. 5 del Acta 5 de Sesión Ordinaria de Junta Directiva en fecha 24 de julio de 2014.



Fuente: ISDEMU 2015, 8.

Anexo No. 4. Instituciones nacionales y sectoriales que han implementado instrumentos de gestión institucional para la igualdad sustantiva. Diciembre de 2014.

Institución		Unidad institucional de género	Comité institucional de género	Política institucional de género	Plan de Igualdad	Presupuesto
Ministerio público						
1	Procuraduría General de la República	✓	✓	✓	-	✓
Órgano Judicial						
2	Corte Suprema de Justicia	✓	✓	-	✓	✓
3	Consejo Nacional de la Judicatura	✓	-	-	-	-
Órgano Legislativo						
4	Asamblea Legislativa	✓	✓	✓	-	✓
Órgano Ejecutivo						
5	Secretaría Técnica y de Planificación	✓	-	-	-	-
6	Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción	-	-	-	-	-
7	Secretaría de Inclusión Social	-	✓	-	-	-
8	Secretaría de Cultura	✓	-	-	-	✓
9	Ministerio de Educación	-	✓	-	-	-
10	Ministerio de Salud Pública	✓	✓	-	-	-
11	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	✓	-	-	-	✓
12	Ministerio de Agricultura y Ganadería	✓	✓	-	-	-
13	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	-	✓	-	-	-

14	Ministerio de Relaciones Exteriores	-				
15	Ministerio de Economía	✓	✓	-	✓	✓
16	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	✓	✓			✓
17	Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial	✓	-	-	-	-
18	Ministerio de Hacienda	-				
19	Ministerio de Relaciones Exteriores	-				
20	Ministerio de Turismo	✓				
21	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	✓	✓	✓	-	✓
Otras instituciones del Estado						
22	Defensoría del Consumidor	✓	-	-	-	-
23	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA)	✓	-	-	-	-
24	Superintendencia del Sistema Financiero	✓	-	-	-	-
25	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)	✓	✓	-	-	-
26	Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL)	✓	-	-	-	-
27	Banco de Fomento Agropecuario (BFA)	✓	✓	-	✓	✓
28	Policía Nacional Civil (PNC)	✓	✓	✓	✓	-
29	Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP)	✓	✓	✓	-	✓
30	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE)	✓	-	-	✓	✓
31	Tribunal Supremo Electoral	✓	-	-	-	-
32	Caja Mutual del MINED	✓	-	-	-	✓
33	Dirección Nacional de Medicamentos	-	-	✓	-	-
34	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)	-	✓	-	✓	-
35	Lotería Nacional	✓	-	-	-	-
36	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)	-	✓	-	-	-

37	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA)	✓	-	-	-	-
38	Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA)	✓	-	-	-	-
39	Autoridad Aviación Civil	✓	-	-	-	-
TOTAL		29	17	6	6	12

Fuente: ISDEMU 2015, 24-25 y PNUD 2011, 2015.

Anexo No. 6. Montos asignados a destinatarios privados por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer



Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISDEMU

San Salvador, 24 de abril de 2013

Estimadas Usuaris y Usuarios del sitio Web Institucional del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, ISDEMU.

En referencia a lo establecido en el **Artículo 10 inciso primero, numeral 16 de la Ley de Acceso a la información Pública**, en cual literalmente establece que: “El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidios e incentivos fiscales, así como el número de los beneficiarios del programa”.

Al respecto informamos que el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer desde la fecha de creación a la actualidad no posee programas de subsidios e incentivos fiscales.

Sin otro particular, me suscribo.

DIOS UNION LIBERTAD


Yanira Argueta Martínez
Directora Ejecutiva



Anexo No. 6. Montos asignados a destinatarios privados por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer



Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISDEMU

San Salvador, 09 de marzo de 2016

Estimadas Usuaris y Usuarios del sitio Web Institucional del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, ISDEMU.

En referencia a lo establecido en el **Artículo 10 inciso primero, numeral 17 de la Ley de Acceso a la información Pública**, en cual literalmente establece que: "Los entes obligados, de manera oficiosa, pondrán a disposición del público, divulgarán y actualizarán, en los términos de los lineamientos que expida el instituto, la información siguiente: Los permisos, autorizaciones y concesiones otorgados, especificando sus titulares, montos, plazos, objeto y finalidad".

Al respecto informamos que el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer desde la fecha de creación a la actualidad no ha otorgado recursos públicos para destinatarios privados.

Sin otro particular, me suscribo.

DIOS UNION LIBERTAD


Yanira Argueta Martínez
Directora Ejecutiva



Anexo No. 7. Distribución de asignación presupuestaria por rubro de agrupación, correspondiente a los ejercicios fiscales 2009-2014
Sector Público Consolidado (USD\$)

	2009		2010		2011		2012*		2013*		2014	
	Totales	%										
Presupuesto General del Estado (PGE)	6,925,700,000	-	6,148,200,000	-	7,441,000,000	-	6,952,000,000	-	7,488,300,000	-	8,631,200,000	-
I. Presupuesto corriente (PC)	2,292,263	91.5	3,321,634	91.7	3,648,024	97.2	3,987,530	100.0	5,053,000	100.0	4,868,996	89.4
Salarios	1,736,443.54	75.8	2,080,954.75	62.6	2,585,852.80	70.9	2,709,038.94	67.9	3,171,073.06	62.8	3,358,139.68	69.0
Adquisición de bienes/servicios	509,675.10	22.2	1,051,629.86	31.7	964,996.73	26.5	1,067,849.53	26.8	1,487,901.03	29.4	1,124,909.10	23.1
Seguros	23,689.20	1.0	41,363.71	1.2	33,637.24	0.9	29,650.12	0.7	38,040.00	0.8	39,823.00	0.8
Transferencia a organismos	12,000.00	0.5	15,000.00	0.5	15,000.00	0.4	59,687.11	1.5	240,360.91	4.8	303,455.67	6.2
Activos fijos	10,455.16	0.5	132,685.68	4.0	48,537.23	1.3	121,304.30	3.0	115,625.00	2.3	42,668.55	0.9
II. Presupuesto de inversión	213,930	8.54	300,000.00	8.3	103,500.00	2.8	-	-	-	-	577,895.00	10.6
Total I+II	2,506,193	100.0	3,621,634	100.0	3,751,524	100.0	3,987,530	100.0	5,053,000	100.0	5,446,891	100.0
PC como % del PGE	-	0.04	-	0.06	-	0.05	-	0.06	-	0.07	-	0.06

Fuente: elaboración propia con base en Informe de la Gestión Financiera del Estado, varios años y serie histórica de presupuestos anuales ISDEMU

* Incluye Fondo Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador – PACSES

Anexo No. 8. Proyectos de inversión ejecutados en los ejercicios fiscales 2000-2014 (USD\$)

Código	Año	Proyecto	Monto del proyecto	Estado
N.D	2009	Equipamiento de tres Centros de Formación y Producción de la Mujer (CFPM), ubicados en los municipios de San Francisco Menéndez, San Francisco Gotera y Ahuachapán	120,000.00	Ejecutado
N.D	2009	Equipamiento de dos oficinas departamentales, Cuscatlán y San Vicente	93,930.00	Ejecutado
N.D	2010	Equipamiento de tres Centros de Formación y Producción de la Mujer (CFPM), ubicados en los municipios de Izalco, Cojutepeque y Panchimalco	189,701.69	Ejecutado
N.D	2010	Fortalecimiento de la capacidad instalada del CFPM del municipio de Aguilares	30,298.31	Ejecutado
N.D	2010	Readecuación de espacio para cocina-bodega en oficina central de ISDEMU, Departamento de San Salvador	80,000.00	Ejecutado
5555	2011	Readecuación de espacio y acabados de cocina y oficinas de ISDEMU, Departamento de San Salvador	30,000.00	Ejecutado
5556	2011	Mejora de la oficina del Programa de Atención a la Violencia contra la Mujer, Departamento de San Salvador	73,500.00	Ejecutado
5617	2014	Adecuación de la Escuela de Formación para la Igualdad Sustantiva del ISDEMU San Salvador	57,515.00	Ejecutado
5619	2014	Equipamiento de seis centros de atención del ISDEMU para la efectiva territorialización de la Política Nacional de la Mujer	375,380.00	Ejecutado
5893	2014	Construcción de obras de mejoramiento de la infraestructura de la oficina de ISDEMU Santa Ana	145,000.00	En ejecución
Total			1,195,325.00	

Fuente: ISDEMU 2016b.

Anexo No. 9 Acta No. 1 de Junta Directiva, sesión ordinaria del 21 de enero de 2011.



Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISDEMU

La Infrascrita Secretaria de la Junta Directiva del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, **CERTIFICA:** que en el Acta Número **UNO** de Sesión Ordinaria de la Junta Directiva de fecha día **veintiuno de enero del año dos mil once**, se aprobó el acuerdo número **NUEVE** que literalmente dice:

PUNTO NÚMERO NUEVE: Autorización para conformar el comité consultivo de las mujeres, debiéndose trabajar la estrategia en el mes de febrero para que en el mes de Marzo se realice un encuentro con todos los grupos consultivos.

ACUERDO NÚMERO NUEVE: LA JUNTA DIRECTIVA POR UNANIMIDAD, AUTORIZA a Directora Ejecutiva para que pueda conformar el comité consultivo de las mujeres. Se escribirá la estrategia en el mes de Febrero para que el mes de Marzo se realizará un encuentro con todos los grupos consultivos. Este punto queda ratificado en esta misma sesión.

San Salvador, uno de febrero del año dos mil dieciséis.


Yanira Maridol Argueta Martínez
Secretaria de Junta Directiva



Lista de siglas y acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AMS	Asociación para la Autodeterminación y Desarrollo de las Mujeres Salvadoreñas
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CES	Consejo Económico Social
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CD	Cambio Democrático
CDNE	Controles Democráticos No Electorales
CDNE-IM	Controles Democráticos No Electorales Institucional Mixto
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
LIE	Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación en Contra de las Mujeres
LEIV	Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MINED	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud y Asistencia Social
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
ONU	Organización de Naciones Unidas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PACSES	Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador
PCN	Partido de Conciliación Nacional
PDC	Partido Demócrata Cristiano

PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PIVLVM	Programa Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres
PNM	Política Nacional de la Mujer
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PGR	Procuraduría General de la República
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo
SAE	Secretaría de Asuntos Estratégicos
SIS	Secretaría de Inclusión Social
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

Lista de referencias

- Ackerman, John. 2004. "Co-Governance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice". *World Development* 32 (3): 447-463. doi: 10.1016/j.worlddev.2003.06.015.
- Aguilar Villanueva, Luis. 2010. *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Friedrich Naumann Stiftung Für die Freiheit.
- Almeida, Paul. 2010. "El Salvador: elecciones y movimientos sociales". *Revista de ciencia política* 30 (2): 319-334. doi: 10.4067/S0718-090X2010000200008.
- Artiga-González, Álvaro. 2009. "Las elecciones 2009, en perspectiva". *ECA: Estudios Centroamericanos* (719): 11-32.
- Beach Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bennett, Andrew y Jeffrey Checkel. 2015. "Process tracing: From philosophical roots to best practices". En *Process tracing: From metaphor to analytical tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey Checkel, 3-38. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bennett, Andrew. 2015. "Disciplining our conjectures: systematizing process tracing with Bayesian analysis". En *Process tracing: From metaphor to analytical tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey Checkel, 276-298. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brady, Henry, David Collier y Jason Seawright. 2010. "Refocusing the discussion of methodology". En *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, editado por Henry Brady y David Collier, 15-32. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers.
- Cano, Luisa Fernanda. 2008. "La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza". *Estudios Políticos*, No. 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia: 147-177.
<http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a7.pdf>.
- Casaus Arzú, Marta Elena. "El movimiento social de mujeres en América Central". *África América Latina, cuadernos: Revista de análisis sur-norte para una cooperación solidaria* 19: 67-84.
http://publicaciones.sodepaz.org/images/uploads/documents/revista019/08_mujeresacentral.pdf.
- Collier, David. 2011. "Understanding Process Tracing". *Political Science and Politics*, 44 (4): 823– 830. doi: 10.1017/S1049096511001429.

- Córdova Macías, Ricardo y Günther Maihold. 2000. Democracia y ciudadanía en Centroamérica. Perspectivas hacia el 2020. Institut für Iberoamerika-Kunde: Hamburgo.
- Evans, Paul. 1996. "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy". *World Development* 24 (6): 1119-1132. doi: S0305-750X(96)00021-6.
- Fairfield, Tasha y Andrew Charman. 2015. "Formal Bayesian process tracing: guidelines, opportunities, and caveats. Documento de trabajo. The London School of Economics and Political Sciences.
- Falquet, Jules. 1998. "El movimiento de mujeres en la "democratización" de posguerra en El Salvador". *Revista del Cesla* 4: 194-209.
http://revistadelcesla.com/web/files/Archivos_4_2002/RdC_4_194-209_FALQUET.pdf. Consulta: 20 de abril, 2016.
- Fischer, Frank. 2007. "Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments". En *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, editado por Frank Fischer, G. Miller y M. Sidney, 223-236. Boca Raton: Taylor & Francis.
- Fontaine, Guillaume, Esther Sánchez, Marco Córdova y Susan Velasco. 2016. "The Politics of Accountability: Indigenous Participation in Colombian and Ecuadorian Oil and Gas Policies". *Colombia Internacional* 86 (enero-abril): 17-50. doi: 10.7440/colombiaint86.2016.01
- Fontaine, Guillaume. 2015a. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Quito: Anthropos y FLACSO Ecuador.
- Fontaine, Guillaume. 2015b. "Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas". *Revista Andina de Estudios políticos* V (2): 80-98.
- García Prince, Evangelina. 2008. *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿de qué estamos hablando?: marco conceptual*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Proyecto América Latina Genera: Gestión del Conocimiento para la Equidad de Género en Latinoamérica y El Caribe.
http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/doc_732_Policasdeigualdad23junio08.pdf.
- Gerring, John. 2008. "Case Selection for Case-Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques". En *The Oxford Handbook of Political Science*, editado por Janet M.

- Box-Steffensmeier, Henry E. Brady y David Collier, 645-684. New York: Oxford University Press.
- Grégori, Karina. 2012. “Democratización y participación ciudadana en El Salvador de posguerra”. En *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, editado por Cameron, Maxwell A., Eric Hershberg y Kenneth E. Sharpe. México: Flacso México.
- Grégori Méndez, Karina. 2010. “Democracia en El Salvador: participación ciudadana versus vicios autoritarios en la democratización de post-guerra (1992-2006)”. Tesis de doctorado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Centroamericano de Postgrado.
- Goetz, Anne Marie y Rob Jenkins. 2001. “Hybrids Forms of Accountability. Citizens Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India”, *Public Management Review* 3 (3): 363-384.
- Goldfrank, Benjamin. 2006. “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. *Revista de Ciencia Política* 26 (2): 3-28.
- Guzmán Barcos, Virginia y Sonia Montañó Virreira. 2012. *Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)*. CEPAL: Santiago de Chile. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5847/S1200803_es.pdf.
- Hall, Peter, Rosemary Taylor. 1996. “Political Science and the Three New Institutionalisms”. *Political Studies* 44: 936-957. doi. 10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x.
- Hernández, Andrés; Elizabeth Arciniegas. 2011. “Aproximación conceptual. El *accountability* desde una perspectiva comparada en América Latina: Estudios de caso”. En *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparado Sao Paulo, México DF, Caracas y Bogotá*, coordinado por Andrés Hernández y Elizabeth Arciniegas, 21-48. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fundación Carolina, Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales, Ediciones Uniandes.
- Hopkins, Christine; Morena Herrera y Blanca Benavides. 2008. “Contexto”. En *Movimiento de Mujeres en El Salvador 1995-2006: estrategias y miradas desde el feminismo*, editado por Fundación Nacional para el Desarrollo. San Salvador: FUNDE.
- Howlett, Michael y Sarah Giest. 2013. “The policy-making process”. En *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por Eduardo Araral, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh y Xun Wu, 117-28. Canadá: Routledge.

- Howlett, Michael. 2011. *Designing public policies: Principles and instruments*. New York: Routledge.
- Howlett, Michael. 2009. "Government Communication as a Policy Tool: A Framework for Analysis". *The Canadian Political Science Review* 3 (2): 23-37.
- Howlett, Michael; Jonathan Kim y Paul Weaver. 2006. "Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research". *Review of Policy Research* 23 (1): 129-151. doi: 10.1111/j.1541-1338.2006.00189.x.
- Howlett, Michael y M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, Christopher. 1986. *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Isunza Vera, Ernesto. 2014. "Los consejos gestores de políticas públicas: una vía para la participación ciudadana efectiva". Documento de trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económicas-CIDE.
- Isunza Vera, Ernesto. 2010. "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas". En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, editado por Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera. México, D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Miguel Ángel Porrúa.
- Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle. 2014. "Develando cauces recurrentes. Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática". En *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas. En búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*, coordinado por Ernesto Isunza Vera. México, D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Miguel Ángel Porrúa.
- Karl, Terry. 2002. "The nature of the political transition: advances and setbacks in democratic consolidation". En *El Salvador's democratic transition ten years after the peace accord*, editado por Cynthia J. Arnson, 37-43. Washington, D.C: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Kay, Adrian, Phillip Baker. 2015. "What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature". *Policy Studies Journal* 43 (1): 1-21.
- Kenny, Meryl. 2007. "Gender, institutions and power: a critical review". *Politics* 27(2): 91-100.

- King, Gary, Robert Keohane y Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press
- Kooiman, Jan. 2002. *Governing as Governance*. London: Sage.
- Krook, Mona Lena y Fiona Mackay, ed. 2011. *Gender, Politics and Institutions. Towards a Feminist Institutionalism*. United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Gales. 2007. "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 20 (1): 1–21.
- Lowndes, Vivien. 2010. "The Institutional Approach". En *Theory and Methods in Political Science*, editado por G. Stoker y D. Marsh, 60-79. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Luciak, Ilja A. 1998. "Gender Equality and Electoral Politics on the Left: a comparison of El Salvador and Nicaragua". *Latin American Politics and Society and World Affairs* 40: 36-66. doi:10.1111/j.1548-2456.1998.tb00045.x.
- Mackay, Fiona, Meryl Kenny y Louise Chappell. 2010. "New Institutionalism through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism?" *International Political Science Review* 31(5): 573-588. doi: 10.1177/0192512110388788.
- Mainwaring, Scott. 2003. "Introduction: Democratic Accountability in Latin America". En *Democratic Accountability in Latin America*, editado por S. Mainwaring y C. Welna, 3-33. New York: Oxford University Press.
- Mahoney, James. 2010. "After KKV: The New Methodology of Qualitative Research". *World Politics* 62 (01): 120-147. <http://www.jstor.org/stable/40646193>.
- Martínez, Julia Evelyn. 2011. "Inocencia perdida en la mitad de una primavera". *Revista Envío* 30 (348): 34-42. <http://www.envio.org.ni/articulo/4309>.
- Navas Turcios, María Candelaria. 2009. "Movimiento de mujeres en El Salvador: desde su invisibilidad hasta los estudios de género". *Realidad y Reflexión* 26: 99-110. <http://ri.ufg.edu.sv/jspui/handle/11592/123>. Consulta: 25 de abril, 2016.
- Navas Turcios, María Candelaria. 2013. "Movimiento de mujeres en El Salvador (1986-2008): desde su invisibilidad histórica y política hasta la incorporación de la perspectiva de género". Tesis de doctorado. Universidad Nacional Autónoma de México.
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Moreno, María Elena. 1997. “La Política Nacional de la Mujer”. *Alternativas para el Desarrollo* 50:27-32. <http://www.repo.funde.org/202/>.
- O’Donnell, Guillermo. 1994. “Delegative Democracy”. *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69.
- O’Donnell, Guillermo. 2004. “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. *Revista Española de Ciencia Política* 11 (octubre): 11-31.
- Olvera, Alberto J. 2010. “Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales del siglo XX”. En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, editado por Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera. México, 371-388. México, D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Miguel Ángel Porrúa.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor. 2007. “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework” En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul Sabatier, 21-64. Boulder: Westview Press.
- Paul, Samuel. 1992. “Accountability in public services: exit, voice and control”. *World Development* 20 (7): 1047-1060.
- Peters, Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Madrid: Gedisa.
- Peruzzotti, Enrique; Catalina Smulovitz. 2002. “Accountability social: la otra cara del control”. En *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*, editado por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, 23-52. Buenos Aires: Temas.
- Peruzzotti, Enrique. 2010. “La política de accountability social en América Latina”. En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, editado por Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, 245-264. México, D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Miguel Ángel Porrúa.
- Pierre, Jon y Guy B. Peters. 2000. “Governance at Three Levels”. En *Governance, Politics and the State*, editado por Guy B. Peters, Jon Pierre y Gerry Stoker, 75-93. London: Macmillan Press.
- Ramos, Carlos, Nayelly Loya y Erika Arteaga. 2009. “El Salvador 2008: entre la polarización ideológica y la crisis económica”. *Revista de ciencia política* 29 (2): 407-428. doi: 10.4067/S0718-090X2009000200008.

- Roe, Emery. 2006 [1994]. *Narrative Policy Analysis*. Durham: Duke University Press.
- Roth, André-Noël. 2014. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Roth, André-Noël. 2013. “Análisis y evaluación: evidencias científicas y argumentos para la formulación de políticas públicas”. En *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación: reflexiones teóricas y estudios de caso*, editado por André-Noël Roth, 23-34. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales "Gerardo Molina"-UNIJUS.
- Sabatier, Paul. 1993. “Policy change over a decade or more”. En *Policy change and learning: An Advocacy Coalition Approach*, editado por H. Jenkins-Smith y Paul Sabatier, 13-39. Boulder: Westview Press.
- Salamon, Lester M., ed. 2002. *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Schedler, Andreas. 1999. “Conceptualizing accountability”. En *The self-restraining State: Power and accountability in new democracies*, editado por Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, 13-28. Boulder: Lynne Rienner.
- Smith, Graham. 2009. “Studying democratic innovations: an analytical framework”. En *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, 8-29. New York: Cambridge University Press.
- Schneider, Cecilia y Yanina Welp. 2011. “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América Latina”. *Íconos* 40 (mayo): 21-39.
- Sol Arriaza, Ricardo. 2012. *El Desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos*. San José, Costa Rica: FLACSO. <http://www.flacso.or.cr/index.php/publicaciones-jb-br-jb-i-labor-editorial-jb-i/libros/196-el-desafio-de-la-participacion-ciudadana>.
- Steinmo, Sven. 2008. “Historical institutionalism”. En *Approaches and Methods in the Social Sciences*, editado por Donatella Della Porta y Michael Keating, 113-138. Cambridge: Cambridge University Press.
- Surel, Yves. 2008 [1995]. “Las políticas públicas como paradigmas”. *Estudios Políticos* 33: 41-65.

- Torres García, Isabel. 2012. "Costa Rica: movimiento de mujeres y liderazgo". *Revista Feminista Casa de la Mujer* 21 (2): 69-110.
<http://revistas.una.ac.cr/index.php/mujer/article/view/6545>.
- Torres Paz, Raúl y Oscar Humberto López. 2008. *Mecanismos de participación y transparencia en la gestión municipal: guía para la implementación*. San Salvador: FUNDE. <http://www.repo.funde.org/21/>.
- Van Nispen, Frans K. M. y Arthur B. Ringeling. 1998. "On Instruments and Instrumentality: Critical Assessment". En *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, editado por Guy Peters, 204-217. Cheltenham-Northampton: Elgar.
- Velásquez, Fabio E., y Esperanza González R. 2014. "Colombia". En *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas. En búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*, coordinado por Ernesto Isunza Vera. México, D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Miguel Ángel Porrúa.
- Wappenstein, Susana y Virginia Villamediana. 2015. "Estudio regional de las políticas públicas en el eje de género". En *Políticas sociales en América Latina y el Caribe: escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades*, editado por Adrián Bonilla Soria, Isabel Álvarez Echandi y Stella Sáenz Breckenridge, 281-309. San José, C.R.: FLACSO-CAF.
- Zamora, Rubén. 2001. "Participación y Democracia en El Salvador". En *Pasos hacia una nueva convivencia: Democracia y participación en Centroamérica*, compilado por Ricardo Córdova Macías, Günter Maihold y Sabine Kurtenbach. San Salvador: FUNDAUNGO.

Documentos

- ARENA (Alianza Republicana Nacionalista). 2009. *País más seguro: programa de gobierno ciudadano 2009-2014*. San Salvador: ARENA.
- BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica). 2014. *Estrategia de país: El Salvador 2010-2014*. San Salvador: BCIE.
https://www.bcie.org/fileadmin/files/Estrategia_Pais_El_Salvador_2010-2014.pdf.
- CFPA (Concertación Feminista Prudencia Ayala). 2009. *Diagnóstico sobre las mujeres salvadoreñas 2009*. San Salvador: CFPA.
<http://www.concertacionfeministaprudenciaayala.org/directorio/contenido/diagnostico%20mujeres%202009.pdf>.

- CIE (Consejo por la Igualdad y la Equidad). 2009. *Paso a paso hacia la igualdad de género en El Salvador: Tres líneas para la acción*. San Salvador: CIE.
http://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/library/womens_empowerment/paso-a-paso-hacia-la-igualdad-de-genero-en-el-salvador.html. Consulta: 7 de abril, 2016.
- Concertación de mujeres por la paz, la dignidad y la igualdad. 1993. *Plataforma de las Mujeres Salvadoreñas: Mujeres 94. Edición popular*. San Salvador: Concertación de mujeres por la paz, la dignidad y la igualdad
- FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional). 2008. *Cambio en El Salvador para vivir mejor. Programa de gobierno 2009-2014*. San Salvador: FMLN.
- FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social). 2005. *Las instituciones democráticas en El Salvador. Valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento*. San Salvador: FUSADES.
http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/las_instituciones_democraticas_en_el_salvador_valoracion_de_rendimientos_y_plan_de_fortalecimiento.pdf.
- Gobierno de El Salvador. 2010. *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Iniciativa de Mujeres por la Igualdad en la Participación Política (Mujeres 97). 1997. *Plataforma de las Mujeres Salvadoreñas 1997-2000*. San Salvador: Mujeres 97.
<http://www.lasdignas.org.sv/plataforma-mujeres-salvadorenas-1997-2000/>.
- ISDEMU (Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer). 2005. *Política Nacional de la Mujer*. San Salvador: ISDEMU.
<http://www.evaw-global-database.unwomen.org/~media/files/un%20women/vaw/full%20text/americas/el%20salvador%20-%20politica%20nacional%20de%20la%20mujer/el%20salvador%20%20politica%20nacional%20de%20la%20mujer%20esp.pdf>.
- , 2006. “Mujeres en los procesos sociales y políticos de El Salvador”. *Boletín 9:1-4*. San Salvador: ISDEMU.
http://www.isdemu.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=13%3ABoletines-2006&Itemid=234&lang=es.
- , 2011a. *Política Nacional de las Mujeres. Actualizada: medidas al 2014*. San Salvador: ISDEMU.
http://www.isdemu.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=46%3Apoliticas-publicas&Itemid=234&lang=es.

- , 2011b. *Estrategia Consejos Consultivos y de Contraloría Social*. San Salvador: ISDEMU. http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/instituto-salvadoreno-para-el-desarrollo-de-la-mujer/information_standards/mecanismos-de-participacion-ciudadana-y-rendicion-de-cuentas. Consulta: 13 de abril, 2016.
- , 2011c. *Memoria de Labores 2011*. San Salvador: ISDEMU. http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/instituto-salvadoreno-para-el-desarrollo-de-la-mujer/information_standards/memorias-de-labores.
- , 2012. *Plan Nacional de Igualdad y Equidad para las Mujeres Salvadoreñas*. San Salvador: ISDEMU. http://www.isdemu.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=193%3Aplan-nacional-de-igualdad-y-equidad-para-las-mujeres-salvadoreas&Itemid=234&lang=es.
- , 2013a. *El hilo histórico de las mujeres en la participación política ciudadana en El Salvador*. San Salvador: ISDEMU. http://www.isdemu.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=197%3Ael-hilo-historico-de-las-mujeres-en-la-participacion-politica-ciudadana-en-el-salvador&Itemid=234&lang=es. Consulta: 14 de abril, 2016.
- , 2013b. *Memoria de Labores 2013*. San Salvador: ISDEMU. http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/instituto-salvadoreno-para-el-desarrollo-de-la-mujer/information_standards/memorias-de-labores.
- , 2014. *Informe de Gestión Institucional 2009-2014*. San Salvador: ISDEMU. <http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/instituto-salvadoreno-para-el-desarrollo-de-la-mujer>.
- , 2015a. *Memoria de labores 2014*. San Salvador: ISDEMU. http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/instituto-salvadoreno-para-el-desarrollo-de-la-mujer/information_standards/memorias-de-labores.
- , 2015b. *Rendición de cuentas, junio 2014 – mayo 2015*. San Salvador: ISDEMU. http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/instituto-salvadoreno-para-el-desarrollo-de-la-mujer/information_standards/mecanismos-de-participacion-ciudadana-y-rendicion-de-cuentas. Consulta: 21 de marzo, 2016
- , 2015c. *Evaluación de la Política Nacional de las Mujeres 2011-2014*. San Salvador: ISDEMU. http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/instituto-salvadoreno-para-el-desarrollo-de-la-mujer/information_standards/informes-exigidos-por-disposicion-legal. Consulta: 25 de abril, 2016.

- , 2016a. *Presupuestos anuales GOES de 1997 al 2016*. San Salvador: ISDEMU.
- , 2016b. *Donaciones de 1996 al 31 de marzo de 2016*. San Salvador: ISDEMU.
http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/instituto-salvadoreno-para-el-desarrollo-de-la-mujer/information_standards/presupuesto-actual.
- Ministerio de Hacienda. 2015. *Guía del Presupuesto General del Estado para el Ciudadano*. San Salvador: Ministerio de Hacienda, Dirección General del Presupuesto.
http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Guias_del_presupuesto_para_el_ciudadano/Guia_del_Presupuesto_para_el_Ciudadano_2015.pdf.
- Ministerio de la juventud, la mujer, la niñez y la familia. s.f. *Consejo Nacional de la Mujer: memoria 1996-1999*. Ciudad de Panamá: Ministerio de la juventud, la mujer, la niñez y la familia. <http://binal.ac.pa/binal/iframes/mujer/documento.php?cat=39>.
- ONU (Organización de Naciones Unidas). 2014. *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Nueva York: ONU Mujeres.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 2004. *Cuadernos sobre Desarrollo Humano No. 3. La equidad de género en El Salvador*. San Salvador: PNUD.
http://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/library/womens_empowerment/cuadernos-sobre-desarrollo-humano-n-3--la-equidad-de-genero-en-e.html.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 2011. *Cuadernos sobre Desarrollo Humano No. 10. La igualdad y la equidad de género en El Salvador*. San Salvador: PNUD.
http://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/library/womens_empowerment/cuaderno-sobre-desarrollo-humano-10--la-igualdad-y-la-equidad-de.html. Consulta: 9 de mayo, 2016.
- SAE (Secretaría de Asuntos Estratégicos). 2014. *El Camino recorrido 2009-2014. Sistematización de la experiencia de la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado*. San Salvador: SAE <http://www.aecid.org.sv/el-camino-recorrido-2009-2014-sistematizacion-de-la-experiencia-de-la-subsecretaria-de-gobernabilidad-y-modernizacion-del-estado/>.
- SEPREM (Secretaría Presidencial de la Mujer). 2008. *Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023*. Ciudad de Guatemala: SEPREM.
<http://seprem.gob.gt/informacion/politica.html>. Consulta: 3 de agosto, 2016.
- TSE (Tribunal Supremo Electoral). 2009. *Memoria especial Elecciones 2009*. San Salvador: TSE.

Documentos legales

- El Salvador, Junta Revolucionaria de Gobierno. *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno No. 705 del 2 de junio de 1989, en Diario Oficial No. 105, Tomo No. 271, 9 de junio, 1981.
- El Salvador, Asamblea Legislativa. *Constitución de la República de El Salvador*. Decreto Legislativo No. 38 del 15 de diciembre de 1983, en Diario Oficial No. 234, Tomo No. 281. San Salvador, 16 de diciembre, 1983.
- El Salvador, Asamblea Legislativa. *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*. Decreto Legislativo No. 430 del 23 de agosto de 1995, en Diario Oficial No.154, Tomo No. 328, 23 de agosto, 1995.
- El Salvador, Asamblea Legislativa. *Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer*. Decreto Legislativo No. 644 del 29 de febrero de 1996, en Diario Oficial No. 43, Tomo No. 330. San Salvador, 1 de marzo, 1996.
- El Salvador, Asamblea Legislativa. *Ley contra la violencia intrafamiliar*. Decreto Legislativo No. 902 del 28 de noviembre de 1996, en Diario Oficial No. 241, Tomo No. 333. San Salvador, 20 diciembre, 1996.
- El Salvador, Asamblea Legislativa. *Reforma al Código Municipal*. Decreto Legislativo No. 929 del 20 de diciembre de 2005, en Diario Oficial No. 12, Tomo No. 370. San Salvador, 18 de enero, 2006.
- El Salvador, Órgano Ejecutivo. *Reforma al Reglamento de la Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer*. Decreto Ejecutivo No. 125 del 12 de noviembre de 2010, en Diario Oficial No. 217, Tomo No. 389. San Salvador, 19 de noviembre, 2010.
- El Salvador, Asamblea Legislativa. *Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres*. Decreto Legislativo No. 520 del 25 de noviembre de 2010, en Diario Oficial No. 2, Tomo No. 390. San Salvador, 4 de enero, 2011.
- El Salvador, Asamblea Legislativa. *Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación en Contra de las Mujeres*. Decreto Legislativo No. 645 del 17 de marzo de 2011, en Diario Oficial No. 70, Tomo No. 391. San Salvador, 8 de abril, 2011.

El Salvador, Órgano Ejecutivo. *Reformas al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo*.

Decreto Ejecutivo No. 1 del 1 de junio del 2009, en Diario Oficial No. 99, Tomo No. 383. San Salvador, 1 de junio, 2009.

El Salvador, Órgano Ejecutivo. *Reformas al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo*.

Decreto Ejecutivo No. 57 del 16 de octubre del 2009, en Diario Oficial No. 193, Tomo No. 385. San Salvador, 16 de octubre, 2009.

El Salvador, Órgano Ejecutivo. *Creación del Consejo Económico Social*. Decreto Ejecutivo

No. 64 del 16 de octubre de 2009, en Diario Oficial No. 193, Tomo No. 385, 16 de octubre, 2009.

Costa Rica, Asamblea Legislativa. *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*. Ley de la

República No. 7801 del 30 de abril de 1998, en La Gaceta No. 94, 18 de mayo de, 1998.

Guatemala, Órgano Ejecutivo. *Creación de Secretaría Presidencial de la Mujer*. Acuerdo

Gubernativo No. 14-2000 del 24 de febrero de 2000.

Bases de datos

CEPALSTAT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2016. Nivel jerárquico de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM).

<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2243&idioma=e>.
Consulta: 24 de julio, 2016.

Political Database of the Americas. 1999. El Salvador: Presidential Election Results 1994.

<http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/ElSal/pres94.html>. Consulta: 12 de julio, 2016.