

## Capítulo IV

# Pobreza y participación política en El Salvador

*Roxana Marroquín\**

---

\* Feminista independiente. Integrante de la Concertación Feminista Prudencia Ayala. Actualmente coordinadora del proyecto de Defensorías de la Niñez, Adolescencia y Juventud en el IDHUCA. Es también presidenta de la Asociación Centro para la Promoción de los Derechos Humanos Madeleine Lagadec, donde además ha trabajado el tema de Memoria Histórica.

## Introducción

La Constitución de la República de El Salvador plantea que el Estado debe asegurarle a sus ciudadanos libertad, salud, cultura, justicia social y bienestar económico. Asimismo, los artículos 7 y 72 dan a la población el derecho a asociarse y a participar de la vida política del país ejerciendo el sufragio. Por su parte, la Convención Americana de Derechos Humanos y su Protocolo adicional en materia de derechos económicos, sociales y culturales reconocen que sólo puede lograrse “el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”.

Es clara la intención de proteger la dignidad humana de los males que ocasionan la pobreza y la exclusión de la población del quehacer del Estado. Ambas situaciones son generadoras de injusticias, pero además cuando se relacionan entre sí, son sumamente dañinas para las sociedades. Es necesario, para el desarrollo de la humanidad, que no sólo se generen oportunidades económicas sino también de participación política para asegurar un servicio público transparente y en el que todos y todas puedan contribuir.

En este documento se analiza la relación entre pobreza y participación política. A partir de una serie de entrevistas a instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil se plantean las formas en que los pobres se organizan, los temas que los aglutinan y cómo estas entidades apoyan tales procesos. Asimismo, se estudian las oportunidades reales que éstos tienen para elegir autoridades públicas, así como para ser elegidos en un cargo de este tipo. Hay también información acerca de la participación de los pobres en los procesos electorales salvadoreños y las facilidades que los actores institucionales y sociales ponen a su disposición para situarlos en condiciones de equidad con quienes tienen más recursos económicos, físicos y académicos para participar plenamente en las elecciones.

Un tercer elemento que se documenta es la capacidad de incidencia de las poblaciones pobres en las políticas públicas. Finalmente, también se aborda el tema de la rendición de cuentas, dado que el uso efectivo de los fondos estatales puede tener impacto en la mejora de las condiciones de vida de las comunidades más pobres.

## 1. Metodología

Para el desarrollo de esta investigación se identificaron instituciones públicas y organizaciones que trabajan con poblaciones en condición de pobreza. A estas se les solicitó una entrevista para conocer, desde su experiencia de trabajo, las formas de organización de los pobres, su nivel de incidencia, la participación en los procesos electorales y las posibilidades de exigir cuentas a las autoridades públicas.

La investigación se definió para conocer la percepción y la instrumentalización de la pobreza en sus diferentes dimensiones, por lo que se entrevistó a la Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida –*Las Dignas*-, a la Coordinadora Intersectorial pro Juventudes de El Salvador (CIPJES) y al Concejo Nacional de Atención Integral a la Persona con Discapacidad (CONAIPD); pero también se incluyó a instituciones cuyo enfoque es de derechos, como al Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IDHUCA), CARE Internacional y la Fundación Salvadoreña para la Reconstrucción y el Desarrollo (REDES).

## 2. Debate conceptual y empírico

Pese a que hay grandes grupos poblacionales viviendo en pobreza y que la eliminación de esa condición es una de las demandas y también ofrecimientos más comunes en las sociedades actuales, no siempre hay una idea clara de lo que significa ser pobre. En lo académico, definir este estado en una persona tampoco es sencillo. ¿A qué se hace referencia cuando se habla de pobreza y cómo medir la cantidad de personas que la sufren? Existen múltiples propuestas para responder a estos cuestionamientos, que sin embargo, han sido criticadas porque no alcanzan a describir todas las aristas de esta compleja situación.

A principios del siglo pasado, Rowntree (1901) planteó la idea de pobreza primaria como aquella sufrida por las familias que eran incapaces de cubrir las necesidades mínimas para el mantenimiento de la eficiencia física. Este planteamiento estableció el parámetro biológico para la medición de la pobreza. Así, la determinación de qué tan pobre se es depende de la capacidad que se tenga para cubrir determinados requerimientos nutricionales.

No es la única idea que se ha esbozado al respecto. También se ha medido en términos de desigualdad. Es común que se les plantee como sinónimos. Sin embargo, hacer esto no es correcto. Aunque ciertamente esta es una manifestación de la pobreza, la desigualdad supone una estratificación social y se manifiesta también entre estratos medios y altos. El papel de la desigualdad en la profundización de la pobreza sí puede ser estudiado, pero sin confundir uno con el otro.

Townsend (1974) agregó a la discusión el elemento de la relatividad. Dijo que al evaluarla se debe “definir el estilo de vida generalmente compartido o aprobado en dada sociedad y evaluar si (...) hay un punto en la escala de la distribución de recursos por debajo del cual las familias encuentran dificultades crecientes (...) para compartir las costumbres, *actividades y dietas que conforman ese estilo de vida*”. La línea trazada para identificar dónde están los pobres y cuándo se supera esa condición debe ser elaborada considerando las diferencias culturales. Esto también es un punto de unión con la idea de desigualdad y de exclusión. Se excluye al que no tiene posibilidad de compartir con el resto de la sociedad porque no está en condiciones de igualdad.

Como éstas, se han planteado otras interrogantes acerca de la pobreza. Es importante, especialmente para este estudio, determinar si es una situación ocasionada sólo por la privación de satisfactores biológicos, sociales y económicos, o si hay otros elementos que inciden en la misma. Al respecto, Sen (2000) asegura: “los ciudadanos sin libertad política -ya sean ricos o pobres- están privados de un componente básico del buen vivir. Lo mismo se puede decir de las privaciones sociales como el analfabetismo, la falta de sanidad, la atención desigual a los intereses de las mujeres y las niñas, etcétera”.

Asimismo, señala que reducir las privaciones políticas puede ayudar a que disminuyan las económicas. La población que puede participar del gobierno, puede decidir qué obras públicas necesita para satisfacer sus necesidades, puede presionar para que las políticas públicas tengan un enfoque de reducción de la pobreza y pueden incidir para que haya redistribución del ingreso o medidas que les permitan acceder a posibilidades de educación, salud, vivienda y empleo, entre otras cosas.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, citado en OMS (2009), define la pobreza como la “condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”. Nuevamente, se incluye entre las carencias aspectos que van más allá de lo económico o biológico. Además, se define desde una perspectiva de derechos humanos.

Ya al analizar la realidad salvadoreña FUNDASAL y PNUD (2009) la plantean en términos de exclusión social entendida como “la acción y el efecto de impedir la participación de ciertos grupos o segmentos poblacionales en aspectos considerados como valiosos para la vida en común”. También se considera un enfoque de privación que incluye el tema de la participación en los asuntos de la polis.

En esta misma línea, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, el Ministerio de Economía de El Salvador y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, FLACSO, MINEC Y PNUD (2010) elaboraron un mapa de pobreza urbana en El Salvador, ahí la analizan como un proceso histórico y social que afecta a determinados grupos colocándolos en situación de desventaja con respecto a otros. Es decir que existe una norma social de la que se está excluido y que hace que se tenga menos acceso que los otros a los bienes y servicios. Además de enfrentar limitaciones para tener servicios y aprovechar mercados laborales, de consumo, suelo, vivienda y otros.

Al respecto señalan que en El Salvador, durante el año 2008, el 58% de los pobres vivía en zonas urbanas, aunque este dato, por basarse en las cifras oficiales y depender de los criterios establecidos por las instituciones públicas, únicamente registra a las personas con carencias económicas y excluye otras dimensiones de las privaciones.

Se plantea, además, que la pobreza se puede medir con base en los siguientes criterios:

| <b>Tabla 1: Criterios para medir la pobreza</b> |                                                |                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>MÉTODO</b>                                   | <b>CLASIFICACIÓN</b>                           | <b>CRITERIO</b>                                                                                                                                                   |
| Línea de pobreza                                | Pobreza extrema                                | Ingresos inferiores al costo de la canasta básica \$ 146.30 mensuales.                                                                                            |
|                                                 | Pobreza relativa                               | Ingresos de los hogares inferiores a costos de canasta básica ampliada \$ 292.60 mensuales.                                                                       |
| Necesidades básicas insatisfechas               | Adecuación del tamaño de la vivienda a familia | Tres o más personas por cuarto o dormitorio.                                                                                                                      |
|                                                 | Alojamiento o vivienda adecuada                | Familias que habitan viviendas con materiales de construcción inadecuados.                                                                                        |
|                                                 | Infraestructura doméstica adecuada             | Hogares sin servicio sanitario o que comparten letrina, fosa séptica o inodoro común a alcantarillado. Hogares sin cañería de agua potable dentro de la vivienda. |
|                                                 | Acceso a servicios educativos                  | Hogares con presencia de niños de seis a quince años que no asisten a la escuela.                                                                                 |

**Fuente:** PNUD (2010). *Mapa de pobreza urbana y exclusión social. Volumen 1. Conceptos y metodología.*

En síntesis, para FLACSO, MINEC, PNUD (2010) vivir en pobreza es mucho más que carecer de ingresos monetarios para adquirir bienes. Es enfrentar privaciones en diversos ámbitos de la vida. Se es pobre al estar privado de acceso a productos y servicios disponibles en la ciudad donde se vive, que son considerados como estándares urbanos, por eso puede decirse que la pobreza no se da del mismo modo para todos los grupos, familias o individuos, sino que se observan gradaciones, incluso en la misma localidad. Esta, sin embargo, no es una condición de vida inmutable, se puede entrar, salir, permanecer y estar en riesgo de caer en ella.

Para efectos de esta investigación se retomarán estos elementos como punto de partida, dado que son los parámetros que utiliza la mayoría de instituciones que trabajan en el país. Esto facilitará la realización

del análisis de la situación que enfrentan poblaciones en mayores condiciones de vulnerabilidad como las mujeres, las niñas, los niños y las juventudes. A simple vista, si se toma en cuenta la medición de la pobreza como el nivel de ingreso y la administración de los mismos, estos grupos poblacionales en su contexto individual se encuentran en peores condiciones, sin embargo al agruparlos en su contexto familiar, es decir, a nivel colectivo, la situación se profundiza.

Las sociedades democráticas se jactan de garantizar el ejercicio de los derechos humanos y que eso permite a las personas participar en las diferentes esferas del poder, sin embargo, para unos es más complicado que para otros, no sólo por su exclusión como pobres, sino porque existen criterios jurídicos y culturales dentro del sistema político que limitan las condiciones necesarias para la participación. Asimismo, porque existe la tendencia a dejar el ejercicio del poder a un grupo determinado y porque se desconoce que el derecho a participar trasciende el derecho al sufragio. A este respecto la Convención Americana de Derechos y Deberes del Hombre, detalla que “Toda persona, legalmente capacitada, directa o por medio de sus representantes y de participar en las elecciones populares, que serán voto secreto, genuinas, periódicas y libres” (art. 20) refiriéndose directamente al derecho que tiene la ciudadanía al voto, pero la misma Convención en el artículo 23 determina que los ciudadanos deben gozar de a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país.

Sin duda alguna la Convención da lugar para que la ciudadanía se involucre activamente en el poder proponiendo, accionando, controlando y exigiendo cumplimiento. En la práctica se establecen límites a esos derechos; no son iguales para todos y todas. Así nos vamos a encontrar con que cultural e históricamente las mujeres, la niñez y la juventud están en desventaja, porque jurídica y socialmente no se les considera sujetos de derecho y por ende ejercen de forma desigual su ciudadanía.

### 3. Resultados

#### 3.1 Instituciones del Estado

##### 3.1.1 Identificación de la pobreza

En los documentos oficiales el enfoque con el cual se mide es el biológico. La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, por ejemplo, calcula la pobreza con base en la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y establece una línea divisoria para clasificar en situación de pobreza extrema los hogares que no cubren el costo per cápita de la CBA y en situación de pobreza relativa a aquellos que no alcanzan este parámetro ampliado que corresponde a dos veces la CBA, DIGESTYC (2009). Ese dato, que divide a los pobres de los que no lo son, además se cuantifica en dólares: US\$44.33 en las zonas urbanas y US\$27.86 en las rurales.

Sin embargo, no existe el mismo criterio para medir la pobreza y para identificarla en todos los funcionarios públicos. Hay quienes la valoran a partir de elementos sociales como la discriminación o la exclusión, y otros que también hacen uso de aspectos económicos como el acceso a un empleo o a un ingreso estable.

El responsable del área de reforma política y participación ciudadana de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), Pedro Monterrosa, plantea que habitar en una zona rural es ya un indicador de pobreza, así como las zonas marginales. Especialmente porque su valoración acerca del origen de la pobreza relaciona los recursos que se poseen o no en el área rural. “Indudablemente ahí nos lleva a todo el problema estructural

de la sociedad salvadoreña, histórico, como la falta de atención a la problemática del recurso tierra para el caso, la carencia de servicios adecuados, generalmente a las zonas rurales. Es más deficiente el acceso a los servicios de salud, educación. Es un esquema de desarrollo que tenemos que favorece más la centralización de los servicios”. Para él, las mujeres son especialmente vulnerables a la pobreza.

Coincide con esto la Procuradora adjunta de la Mujer de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Raquel Caballero de Guevara. Ella habla de una feminización de la pobreza y plantea que ser mujer es ya una condición que la hace vulnerable a condiciones de pobreza. Las mujeres realizan un doble trabajo, el productivo y el reproductivo, y en la mayoría de casos no reciben remuneración por el segundo, y éste a la vez les impide acceder al primero. Están destinadas a lo que ella denomina “economía del cuidado”. Se encargan de los hijos e hijas, los adultos mayores, las personas enfermas y las que tienen alguna discapacidad.

Agrega que sufren violencia económica y patrimonial. “Ellas tienen que rebuscarse para ver cómo sacan adelante a sus hijos en algunos casos tienen que vender cosas, eso es violencia económica, aparte de la violencia patrimonial, que no tienen derecho a la propiedad”. La búsqueda de ingresos las lleva al comercio informal, sin posibilidades de protección social y exponiéndose a los peligros que este implica y, en otros casos, a la prostitución. Así, la pobreza se relaciona a la carencia de un trabajo digno y en condiciones equitativas con los hombres, la carencia de propiedades y al no reconocimiento de su rol reproductivo y de las labores que esto implica.

La Procuradora adjunta señala que la forma de salir de esta condición es con la intervención del Estado, “se necesitan políticas públicas acordes a la realidad del país, a las necesidades ¿sabe cuál es el problema? no existe presupuesto con enfoque de género”, y agrega que por eso no hay políticas de vivienda, por ejemplo, que les permita acceder a una casa digna, especialmente a las mujeres pobres que trabajan en ventas informales y no califican para préstamos del Fondo Social para la Vivienda, porque no pueden acreditar ingresos.

En lo relacionado con la niñez, la Procuradora adjunta de la Niñez, Leonor Arteaga, afirmó que la pobreza de este grupo poblacional está ligada a la de sus familias y por lo tanto la forma de identificarlos es evaluando a las que no cuentan con servicios básicos: agua, educación, salud. Agrega el componente económico. Son pobres las que no ganan un salario mínimo y, bajo esos criterios, calcula que entre el 60 y 70% de la población menor de 24 años vive en condiciones de pobreza.

También señala la existencia de un componente geográfico, e indicó que el lugar de residencia es un factor que identifica a los niños y las niñas pobres, particularmente los de zonas rurales, especialmente en las costas, y el que sus familias sean trabajadores agrícolas sin propiedad. En lo urbano, los sectores más pobres están en las denominadas zonas marginales.

Esta condición en la niñez es generada por la falta de empleo bien remunerado y digno, así como de acceso a la educación de calidad, “generalmente forma parte de un ciclo, en el caso de la niñez la manera de romper con este ciclo es impedir que entren al mercado laboral a temprana edad y garantizar que se mantengan en el sistema educativo”. Agrega que hay cerca de 180 mil niños y niñas trabajadoras. El trabajo infantil es un problema en la medida en que impide a los niños tener educación y acceder a mejores oportunidades cuando alcanzan su juventud o adultez. En este sentido, una forma de enfrentar la pobreza es generando políticas para erradicar este mal en sus familias, dotándoles de vivienda digna y servicios de salud, así como de espacios de ocio positivo para favorecer su personalidad.

La directora del Consejo Nacional para las personas con Discapacidad (CONAIPD), Lourdes Barrera, plantea que el mapa de pobreza señala los criterios para reconocerla. Según ella, no se ha identificado el dato de personas con discapacidad que están en condición de pobreza; sin embargo la propia discapacidad



hace que la mayoría de estas sean pobres. La centralización de servicios y la percepción que se tiene de ellos y ellas como personas que no tienen capacidad para desarrollarse provoca que no puedan acceder a la educación ni a condiciones laborales, “eso ha generado un desequilibrio entre la oferta y la demanda, entre la población con y la población sin discapacidad porque no han tenido las mismas posibilidades de desarrollo, entonces al no tener las mismas posibilidades de desarrollo ya esa es una desventaja”.

La señora Barrera señala que para sacarlos de esa condición hay que sumar esfuerzos. Plantea, por ejemplo, que el CONAIPD ha solicitado al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) que incluya la discapacidad entre sus criterios para asignar apoyo a municipios pobres. Es necesario, además, que la rehabilitación esté cerca de la persona con discapacidad, que las escuelas las admitan y que haya oportunidades laborales y sociales dentro de la comunidad para que se desarrollen como persona. Todo el sistema en conjunto debe coordinarse para este fin.

### 3.1.2 Derecho a la organización

El encargado del área de reforma política y participación ciudadana de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), Pedro Monterrosa, planteó que existe en las comunidades población organizada y aglutinada alrededor de temas relacionados con el acceso a los servicios básicos. Indicó que “El problema es que faltan políticas públicas que permitan darle sustento a esos procesos”. La protección ambiental también es un tema que aglutina a la población, así como la gestión alimentaria, la buena utilización del recurso tierra e hídrico. La misma realidad también ha hecho que se organicen alrededor de la prevención de riesgo. Han sido actores clave en esto las organizaciones que ahora tienen mucha capacidad técnica para apoyar a las comunidades.

Los recursos para estos esfuerzos vienen principalmente de la cooperación externa, pero hay una buena parte proveniente de salvadoreños que residen en el exterior, que apoyan pequeños programas por ahora, pero se prevé que seguirá creciendo y formalizándose. Sobre el rol que desempeña institucionalmente esta área de la STP, apunta Pedro Monterrosa, “ahorita estamos trabajando procesos de participación ciudadana en la gestión pública del Ejecutivo y los procesos más ricos de participación ciudadana que hay actualmente son más a nivel local y es donde ha habido más desarrollo, incluso hay fenómenos de auditoría social, aún de presupuestos participativos en las comunidades, mesas ciudadanas que están interactuando con los alcaldes”.

La población participa en la gestión del Ejecutivo, principalmente cuando se elaboran diagnósticos. En cada ministerio hay también diversidad de mecanismos para activar la participación ciudadana, como oficinas de quejas. En algunos otros, como el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, así como en la Defensoría del Consumidor, se favorece la participación en la elaboración o reforma de leyes o en la consulta de proyectos de infraestructura. Concluyó Pedro Monterrosa, “...actualmente estamos trabajando en la política pública de participación ciudadana, y esa misma construcción tiene que ser ya participativa, un proceso para recoger todos los aportes del movimiento social, la sociedad civil y las instituciones públicas”.

En el tema de niñez y juventud, los esfuerzos por propiciar la organización y participación de este sector están más relacionados con la prevención de la violencia, mientras que la participación de las mujeres sigue siendo limitada y se da más en niveles ejecutivos o profesionales. Puso como ejemplo a las mujeres parlamentarias que ya han presentado iniciativas como bloque en la Asamblea Legislativa, pero no ocurre eso en los territorios con las mujeres pobres.

Según la procuradora Adjunta para la Mujer, Raquel Caballero de Guevara, una de las dificultades para la organización de las mujeres es el desconocimiento de sus derechos. Es a partir del conocimiento de sus derechos que pueden organizarse para hacerlos valer. La desigualdad es, según ella, la que aglutina a

las mujeres y hace que se organicen. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) facilita dos espacios: la mesa permanente de género y la mesa permanente de mujer en familia. La primera está formada por mujeres feministas. A éstas acuden las directoras de las organizaciones y velan por la igualdad a través de investigaciones y solicitudes a las instituciones del Estado, en juzgados, en servicios de salud y mujeres privadas de libertad. La PDDH acompaña estas demandas. La segunda está compuesta por mujeres jubiladas, profesionales y altruistas, que trabajan en obras de asistencialismo.

La mesa permanente de género se organiza dependiendo de las actividades que se realicen, pero también tienen una agenda propia de acciones que impulsan para incidir en las decisiones de los diputados y diputadas. No tienen un financiamiento permanente, sino que gestionan fondos de la cooperación internacional de acuerdo a las actividades que desarrollarán. El principal problema es de presupuesto, pero lo abordan aportando fondos entre cada institución.

Respecto al tema de niñez y juventud, la Procuradora Adjunta de la Niñez y Juventud, de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Leonor Arteaga afirmó: “Las unidades juveniles están constituidas por espacios juveniles que forman parte de la estructura de la institución. Consiste en que cada oficina departamental organiza a un grupo de jóvenes en la metodología a la que se acude en los espacios educativos o espacios municipales dentro del departamento que está bajo la jurisdicción de esa delegación, y se invita a los jóvenes a conformar un grupo organizado desde las oficinas y con el apoyo de un equipo central de San Salvador”. Se les capacita en temas de derechos humanos y luego se convierten en reproductores de lo que aprenden en los diferentes centros educativos o comunidades. De esta forma los adolescentes y jóvenes participan en la incidencia pública y política de temas a su favor. Participan del rol de la Procuraduría, de vigilar que hacen los distintos actores estatales, las municipalidades a favor de la niñez, la asamblea, etc. lo hacen a través de la construcción de algunas plataformas que son como un conjunto de demandas y además acompañan acciones de la Procuraduría. Se opina sobre alguna ley que afecta a niñez por ejemplo.

Forman un red en la que tienen un representante a nivel regional y un concejo que está formado por los representantes de cada una de las regiones. Se reúnen a nivel central para representar a los jóvenes. No es una estructura totalmente independiente de la Procuraduría. Cuentan con dos modalidades en la elección de los temas que abordan. Por una parte la Procuraduría se los propone y por otra ellos también deciden. La Procuraduría les propone los temas de los que se han dado cuenta por sus facultades, es decir cuando alguna autoridad menciona un tema se los trasladan a ellos para conocer sus opiniones, por qué rumbo se debe ir y si quieren acompañar. Otros, por el contrario, nacen de las inquietudes de los jóvenes.

Las personas con discapacidad también se han organizado, y eso ha permitido que avancen sus reivindicaciones, sin embargo no son todas las personas con discapacidad las que pueden hacerlo. En el interior del país esto es todavía más incipiente. Regularmente se organizan alrededor de su derecho a la educación y el trabajo. Sobre este tema, señala Lourdes de Escobar: “Es lo primordial a lo que aspira todo ser humano y como a ellos se les ha privado de eso es lo primordial, a lo que aspira ¿cómo conseguir un empleo? El problema es que a la hora de ir a buscar empleo para esta gente no hay competencia, no hay calidad técnica que es a lo que aspira ahora el sistema laboral”.

Las mujeres con discapacidad visual son quizás las que tienen mayor protagonismo en las organizaciones de personas con discapacidad y las que mejor organizadas están. Su estructura es más de asamblea y juntas directivas y la mayor parte de sus fondos lo reciben de la cooperación internacional. El Estado apoya las que están ligadas al deporte en silla de ruedas.

La mayoría de estas organizaciones están en San Salvador, pero también hay en Ciudad Arce, Morazán, Sonsonate, Santa Ana, ubicadas con mayor presencia en las zonas urbanas de estos municipios y pocas en lo rural. Al tratar de conseguir locales tienen una particular dificultad para encontrar los que reúnan adecuadas condiciones de accesibilidad. Son pocas las que tienen instalación propia y la han conseguido generalmente



por la cooperación internacional. Las municipalidades aportan poco en este sentido. Lourdes Barrera, del CONAIPD, asegura que sólo tiene conocimiento de municipalidades como las de San Francisco Javier y Jiquilisco que han ofrecido apoyo en locales o en cursos de formación.

Un caso particular es el de las personas con discapacidad auditiva. Están teniendo problemas entre organizaciones por el uso del lenguaje. Barrera indica: “Muchos sordos aquí quieren que predomine el lenguaje de señas salvadoreño que es el que hablamos aquí, pero otro grupo se inclina por la lengua de señas llamada americana. Entonces ese ha sido un obstáculo que por muchos años les ha dificultado crecer. Luego las diferencias culturales son grandes, es cultural el problema”. Las demás organizaciones también han tenido diferencias, pero han logrado coordinarse para superarlas especialmente cuando identifican un objetivo común. Con los niños y las niñas, han sido los padres y madres quienes se han asociado para velar por los derechos de sus hijos e hijas. También se han hecho esfuerzos para organizar a la niñez y la juventud siendo ellos protagonistas, pero aún no han tenido frutos.

### 3.1.3 Derecho a votar y ser elegidos

En el caso de las mujeres una de las dificultades identificadas para que puedan participar de la vida política y elegir a quienes las representen es la ausencia de documentos de identificación. La Procuradora Adjunta para la Defensa de los Derechos Humanos de la Mujer y la Familia, Raquel Caballero de Guevara, plantea que hay mujeres en las zonas rurales que carecen de Documento Único de Identidad (DUI). Hay varias razones por las que esto ocurre y tienen que ver con su misma condición de pobreza, como el no poseer una partida de nacimiento ya que se quemó la alcaldía, o porque nunca fueron asentadas o no pudieron cubrir el costo que implicaba acceder al documento, o bien trasladarse hacia los lugares donde se extiende. En el caso de la posibilidad de optar a un cargo público identifica que las mujeres no están empoderadas para exigirlo, y que existen estigmas y conductas misóginas que impiden su participación. Hay así barreras económicas y culturales.

El Estado no facilita las cosas. El voto domiciliario sigue siendo una deuda pendiente y que favorecería la participación de las mujeres. Pero también está el derecho a optar a cargos públicos. Raquel Caballero señala: “Existe una tremenda brecha en este punto”. Tanto la participación de las mujeres en las elecciones como la posibilidad de ser elegidas es mínima según la entrevistada.

También reconoce avances en la ejecución de los procesos electorales. Hay buena orientación y aunque las mujeres con discapacidad enfrentan dificultades para acceder a los centros de votación, ha aumentado la participación.

Lourdes Barrera, directora del CONAIPD, señala que se ha avanzado en garantizar el derecho a votar de las personas con discapacidad. Ha habido mayor información para que salgan a ejercer el voto. El Tribunal Supremo Electoral colocó intérpretes en sus anuncios publicitarios para transmitir la información. También ha mejorado la accesibilidad a los centros de votación y las urnas electorales fueron diseñadas con el fin de garantizar el voto secreto de las personas en sillas de ruedas. Ha aumentado la cantidad de personas con discapacidad que asiste a las urnas, sin embargo hay debilidades como la movilización, la accesibilidad arquitectónica, la comunicación de los partidos políticos por los medios de comunicación, el padrón electoral, entre otras. Señaló que lo “ideal fuera que el padrón tuviera a las personas con discapacidad identificadas, que supieran las juntas receptoras de votos cuántas personas ciegas o en silla de ruedas van a llegar para estar preparados”. Falta también señalización apropiada para personas con discapacidad. El Documento Único de Identidad tampoco identifica a las personas con discapacidad y esto debería ocurrir para facilitar su derecho a votar.

### 3.1.4 Incidencia política

Se han identificado algunas organizaciones comunitarias que han ubicado a alguno de sus representantes en las alcaldías y logran incidencia en las decisiones que se toman. Pedro Monterrosa, de la Secretaría Técnica de la Presidencia afirma: “La mayoría de los alcaldes piden cierta autonomía para integrar su plantilla y naturalmente ellos van viendo quiénes pueden tener más incidencia en las comunidades, entonces se fijan más en buscar líderes. Pueden ser líderes religiosos, pastores que no estén limitados por la ley para participar o líderes de los movimientos de reivindicación de las comunidades o que han trabajado para la resolución de problemas con los servicios en la comunidad. A través de eso obviamente los consejos se integran”. Por eso cree importante continuar con el esfuerzo de lograr la integración de concejos plurales con representantes de varios partidos políticos, y no que uno sólo lleve a todos los concejales al ganar la elección.

Sobre el nivel de incidencia que puedan tener las organizaciones de personas pobres en las instituciones públicas Monterrosa reconoce que éste es mayor en el nivel local. Además la gente puede pasar más fácilmente la factura a las autoridades locales por obras no realizadas. En lo territorial se conoce más quién es su concejal o su alcalde. En lo nacional es menos por la estructura centralizada. Sin embargo sí existen procesos de incidencia en instituciones de índole nacional. Al respecto indica: “Cuando uno ya sale de acá y se va a instituciones como FISDL, como Protección al Consumidor, Protección Civil, Medio Ambiente, Salud, Educación, hay procesos ahí que sí están teniendo realmente incidencia y abriendo espacios, construyendo espacios participativos a nivel de base. Lo que pasa es que ahorita está todo como heterogéneo de alguna manera las concepciones son muy de cada institución, en algunas mucho más avanzadas y en otras pues serán muy incipientes”.

Las mujeres pobres no tienen mucha iniciativa para presentar propuestas. Las mujeres de las comunidades no presentan iniciativas, aunque hay organizaciones que presentan propuestas y han tenido alguna incidencia en las decisiones del legislativo. Para enfrentar este problema la PDDH imparte cursos de capacitación a las mujeres en las comunidades.

“La principal demanda de los jóvenes se centra en la participación. Lo que más exigen los y las jóvenes es que se garantice el derecho a ser escuchados y a participar. Que se respeten sus opiniones porque consideran que la participación es lo que les permite poder demandar el resto de sus derechos”, señala la Procuradora Adjunta de la Niñez y Juventud, Leonor Arteaga.

Lo que quieren es que la Procuraduría misma les abra las puertas y escuche sus demandas y sea además parte de sus facultades. Esperan que la Procuraduría sea la que les facilite la comunicación entre los y las jóvenes y otras instancias.

La Procuraduría no es mediadora, ya que por ley debe ser escuchada por todas las instancias estatales. Por las facultades que posee debe transmitir la voz y el sentir de los y las jóvenes o que abran los espacios para que participen de manera directa. Es de esa forma como han estado funcionando. Las actividades se ven materializadas cuando facilitan las audiencias con la Asamblea Legislativa, cuando tienen alguna reunión con algún ministro, una conferencia de prensa, etc.

Lo que posibilitó la existencia de las unidades juveniles fue el interés de la Procuraduría de Derechos Humanos de propiciar no sólo la participación, sino también la creación de liderazgo entre la misma juventud. De esa forma no se está alejado del sentir y pensar de la niñez y la juventud. Se trata de llegar a ellos a través de un diálogo y, de esta forma, por medio de los voluntarios, capacitar a jóvenes para que conozcan sus derechos humanos y cómo promoverlos. Se puede ejercer mejor su mandato de promover los derechos humanos si se conoce lo que los y las jóvenes quieren, y éstos a su vez se convierten en promotores de derechos humanos en sus propios espacios. No se ha logrado todo lo propuesto ya que han tenido muchas

limitaciones, “la principal dificultad son los recursos, se financian a través de las cooperaciones”. La Procuraduría tiene un grave problema.

Desde la visión del CONAIPD, las personas con discapacidad han logrado tener buena incidencia. Se han entrenado para fortalecer su organización y asociarse. Esto es importante para mejorar sus posibilidades. A diferencia de los otros grupos sociales, han tenido mayor incidencia en lo nacional. Al respecto, Lourdes Barrera indica: “No ha habido apertura de los alcaldes, se lo digo con propiedad, siempre ofrecen pero a la hora de las horas hay otras prioridades y la discapacidad no ha sido prioridad”. Se ha tratado que en los eventos de municipalidades se incluya este tema, y aunque se está trabajando en su sensibilización, se ha logrado poco.

### 3.1.5 Rendición de cuentas

El Estado dista mucho de rendir cuentas, según el encargado del área de reforma política y participación ciudadana de la STP, Pedro Monterrosa. Este expresó que “Esfuerzos como los que ya se comenzaron a ejecutar de rendición de cuentas que todavía son incipientes, son esfuerzos si quiere, unilaterales de las instituciones, pero que necesitan más. Esto mejorará a medida que tengamos instrumentos como la ley de acceso a la información pública, y que realmente haya directrices o instructivos presidenciales que den garantía de cumplimiento y vuelva a los procesos abiertos a la ciudadanía”.

Según Pedro Monterrosa, la mayoría de las instituciones han iniciado procesos de rendición de cuenta pero todavía incipientes. Hace falta que la convocatoria sea abierta, que se haga en lugares abiertos y que los informes respondan a las necesidades de información de la población. Además habrá que descentralizar los reportes de las instituciones públicas porque los actos de rendición de cuentas de lo nacional se hacen sólo en la capital. Señaló que la descentralización de las oficinas públicas y del quehacer del Estado es clave. “Mientras no descentralicemos seguirá siendo limitado el acceso o llevará tantos filtros que llega a las comunidades generalmente a través de los medios de prensa y estos tienen su propia agenda también”.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) realiza conferencias de prensa con el fin de poner a disposición de las personas su punto de vista sobre temas de la realidad, pero además hay varias oficinas en diferentes zonas del país que permiten a las personas acceder a la información en manos de esta institución. La procuradora adjunta planteó que su trabajo es precisamente pedir cuentas a las demás instituciones y apoyar a quienes solicitan respuesta de las organizaciones del Estado.

Según el CONAIPD, la capacidad que tienen las personas con discapacidad para manejar el Internet y las ventajas que éste ofrece les ha facilitado acceder a información pública, además ellos y ellas presionan, solicitan información. También se ha trabajado en las instituciones públicas para que sus sitios electrónicos sean accesibles a las personas con discapacidad. La información que no está en los sitios web, se solicita directamente y muchas veces se logra su entrega. El CONAIPD ha solicitado además que la ley de acceso a la información tenga en cuenta la discapacidad, pero pese al aparente interés no se le da seguimiento y no se cuenta aún con información en braille o en audio para que las personas ciegas puedan acceder a ella, por poner solo un ejemplo.

## 3.2 Sociedad civil

### 3.2.1 Identificación de la pobreza

Para la Asociación de Mujeres por la Dignidad y las Vida (*Las Dignas*) y la Concertación Feminista Prudencia Ayala (CFPA), los criterios que se utilizan están relacionados generalmente a lo territorial. En el contexto de post guerra iniciado a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, se constituyeron comunidades repobladas por gente que migró a Honduras y Nicaragua por la cercanía, y porque durante la guerra el objetivo central era escapar de los bombardeos indiscriminados que realizaba el ejército salvadoreño para

contrarrestar el movimiento guerrillero de la época. Es decir, el fin principal era salvaguardar su vida, sin embargo, tras la firma de paz, deciden regresar a sus lugares de origen.

En 1992 se inicia así el proceso de repoblación y repatriación. Muchos ciudadanos regresaron a las comunidades donde habían abandonado todas sus pertenencias e iniciaron un proceso de reinserción. Estas comunidades tienen ciertas dificultades que las ubican en condiciones de marginalidad. De acuerdo a América Romualdo “Las poblaciones rurales eran poblaciones repobladas de la guerra, esas condiciones de vulnerabilidad y marginalidad, de pobreza, porque la gente había perdido todo por el conflicto y cuando regresan vienen con nada, y vienen con dificultades de todo tipo”.

Por las características de la organización feminista *Las Dignas*, su trabajo poblacional se centra en las mujeres que están en espacios territoriales marginales, muchas de ellas jefas de familia, madres solteras que habían perdido a sus esposos o compañeros de vida durante el conflicto y que por esa condición de marginalidad no tenían ningún tipo de ingresos para toda la familia. América Romualdo indicó que “las mujeres que están en ciertas condiciones, están vulneradas en sus ingresos y sin posibilidades de tener los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas”.

Otro elemento que retomando *Las Dignas* hace referencia a las necesidades básicas, que en ese contexto de repoblación están más vinculadas al trabajo, alimentación y vivienda. Tomando en cuenta eso, apunta América Romualdo, se apoya a “insertarse con ingresos. Los programas eran más encaminados a iniciativas económicas”, pero con los procesos que se impulsan, estas necesidades van aumentando y tomando otro rumbo “esas necesidades se centran más en educación como una necesidad básica pero estratégica, la violencia contra las mujeres, la participación política”. De ahí que se fueron priorizando otras acciones como la alfabetización y programas que les facilitaran la obtención de ingresos o la reinserción laboral. Por ejemplo, el programa de empleos no tradicionales que influyó en que los grupos poblacionales de mujeres fueron cambiando y se incluyeron a trabajadoras informales, ya que eso les da la posibilidad de organizarse y tener un trabajo.

Los criterios de identificación de la pobreza de las mujeres, desde la perspectiva de *Las Dignas*, no sólo están enfocados a la satisfacción de las necesidades básicas. América Romualdo mencionó que “...como organización feminista no podemos estar enfocadas solo a las necesidades básicas, entendemos que las mujeres tienen necesidades cotidianas básicas pero también tienen necesidades que otros grupos no van a satisfacer como el empoderamiento y organización. El enfoque es que se organicen para que puedan salir de esas condiciones de precariedad. Lo que hacemos es fortalecer su organización y sus capacidades de saber a quién le deben de pedir las cosas”.

En la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, se señala que aunque la pobreza afecta a los hogares en general, a causa de la división del trabajo entre ambos sexos las mujeres soportan la mayor carga y deben administrar el consumo y la producción del hogar en condiciones de creciente escasez. Las mujeres de las zonas rurales son las que se encuentran en peor situación.

En El Salvador, al desagregar los datos de pobreza, se visualiza similitud de las cifras tanto para las mujeres como para los hombres. Para el 2008 los datos reflejan que el porcentaje en condición de pobreza asciende al 46.4% en mujeres y 46.5% en hombres. En relación con la pobreza extrema, el 15.2% son mujeres y el 15.5% hombres, y en pobreza relativa las cifras son de 31.2% mujeres y 31.0% hombres (CIE 2009).

Estos datos podrían determinar a simple vista que la idea de que la pobreza tiene rostro de mujer no es tan real, pero al detallar los criterios de evaluación y monitoreo de disminución de la pobreza para las mujeres es más compleja de lo que aparenta, ya que las condiciones de desigualdad e inequidad de género

son persistentes y profundas. América Romualdo señaló “Hemos defendido que existe una feminización de la pobreza que tiene que ver con el manejo de los recursos. Hay muchas mujeres de clase media que son pobres porque no tienen fondos para ellas. Son mujeres que no pueden decidir sobre los recursos”. Una de las desventajas al identificar a la pobreza por el ingreso, es que éstos se determinan para la familia y no a las mujeres en sí mismas y “...se asume que las mujeres que viven en esa familia no son pobres porque tienen los ingresos de la familia”. En razón de esa situación *Las Dignas* insisten en la necesidad de incluir en los criterios de evaluación de la pobreza ciertos factores de género que hacen que las mujeres en su concepto individual están en condición de pobreza “ellas como personas individuales son pobres porque aunque tienen ingresos familiares no manejan los recursos, no toman decisiones sobre ellos. Muchas mujeres no disponen de fondos para cosas triviales como cortarse el cabello, mucho menos para satisfacer necesidades”.

Otro factor importante es la tenencia de la tierra. Si bien no se conocen las cifras exactas de cuantas mujeres son dueñas de tierras, esto continúa siendo una gran brecha. Se conocen solamente los datos en aquellos lugares en los que tras la firma de los Acuerdos de Paz se impulsaron programas de transferencia de tierras a mujeres. La no tenencia de tierra está relacionada con otras posibilidades y limitaciones, como el acceso a créditos en las mismas condiciones que los hombres en el sistema financiero “...por eso, algunos fondos estatales están dirigidos a mujeres que no pueden acceder a créditos.

En el caso de las instituciones que trabajan a nivel general, como CARE Internacional, señaló que el estudio sobre la pobreza está determinado por el análisis profundo de las causas subyacentes que generan y reproducen ciclos de esquemas de pobreza. Margarita Fernández, directora nacional de CARE El Salvador indica que “...estamos hablando de privaciones a nivel de servicio, de ingreso, de participación, de oportunidades. Estamos hablando de privaciones y no de carencias. La privación tiene en su base el hecho de que alguien está privando de un derecho a un grupo de población, existe un responsable de que no se tengan las oportunidades”.

El Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IDHUCA) basa sus análisis en los que utiliza la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) es decir, aquellos referidos a: “línea de pobreza o nivel de ingreso, considerando el necesario para alimentarse y satisfacer necesidades básicas de salud, educación, vivienda y vestido. Aquellos hogares o personas cuyo ingreso no alcanza para alimentarse son pobres extremos; los que no alcanzan a satisfacer una o más de las otras necesidades básicas pero sí comen, son pobres relativos”. Pero agregan el criterio de si las personas conocen o no sus derechos, se organizan y reclaman para hacerlos valer.

Todas las instituciones coinciden en que es necesario establecer, a partir de los datos generales, las poblaciones más afectadas por la pobreza; así nos encontramos que las mujeres, niños y niñas y las juventudes presentan mayores índices de pobreza. En El Salvador, para el 2008, según la última Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) elaborada por la DIGESTYC, el 40% de los hogares son pobres: 12.4% pobre extremo y 27.6% pobre relativo. En el caso de las mujeres, que representan el 52.7% de la población, el 46.4% vive en condición de pobreza. Desde esa generalidad, existen grupos de mujeres en peores condiciones:

- Las mujeres jóvenes y las que se encargan de las tareas del hogar, así como las trabajadoras domésticas están eliminadas de la Población Económicamente Activa (PEA) y no cuentan en las políticas. Al hacer esa exclusión algunas leyes violan sus derechos.
- Las mujeres que no han tenido acceso a la educación, las analfabetas o aquellas que por el desuso han olvidado escribir y no usan esas habilidades. Estas tienen pocas posibilidades de acceder a cualquier recurso del desarrollo.



- Las mujeres indígenas, quienes sufren triple discriminación por ser mujeres, indígenas e invisibilizadas de cualquier accionar, incluso del censo poblacional. Tienen mucho analfabetismo. Se cuenta que históricamente las mujeres indígenas escondían a sus hijos, y por eso se ha trasladado una resistencia al estudio. Por ejemplo “En Nahuizalco, mujeres entre los 60 y 80 años, intentamos enseñarles a leer y escribir, estaban bien afanadas por aprender, necesitaban otras cosas, por ejemplo lentes (sic). Ellas contaban que en los tiempos de las montadas se llevaban a los niños que no iban a estudiar, cuando la escuela empezó a ser obligatoria (sic). Las nuevas generaciones de mujeres ya no están aprendiendo a elaborar petates, ello implica que no tienen una habilidad para insertarse laboralmente. Piensan que las cosas del mundo moderno no son buenas para sus hijos, hay exclusión y autoexclusión porque no hay respeto a su cultura. A eso debemos agregar también la represión y la masacre de 1932”, señala América Romualdo.

La no visibilización de los pueblos indígenas parte de la ocultación deliberada y casi total“(…) la mayoría de los residentes de San Salvador, la capital, afirman que los indios ya no existen y a los extranjeros se les dice siempre que la cultura indígena se ha abandonado, con excepción quizá de algunos núcleos aislados sumamente pobres e insignificantes en las zonas remotas del sector rural”.<sup>72</sup> “La situación actual de nuestras hermanas indígenas es especialmente crítica. La subordinación de éstas respecto al hombre es una característica común de las condiciones de vida de todos los pueblos, incluidos nuestros pueblos indígenas”.

En cuanto a esta población, sin acceso a la vivienda, trabajo, servicios públicos y otras condiciones se le ubica de la siguiente manera:

1. el 38.3% se calificó en pobreza extrema
2. el 61.1% en pobreza
3. el 0.6% con cobertura de sus condiciones básicas de vida”.<sup>73</sup>

Si bien la pobreza es una sola, la ubicamos en dos niveles: la pobreza como tal y la pobreza extrema, sobre la cual, de acuerdo al Comité de Derechos Humanos, existe una insuficiencia y deficiencia en sus datos tanto técnicos como sociológicos y de otro tipo, pues muchas veces no responden a las condiciones reales a considerar. El mismo Comité señala que hay una subestimación de la pobreza, identificando cuatro razones que explican la insuficiencia y deficiencia:

- El proceso de elaboración no llega a las personas más pobres.
- Los parámetros utilizados no son idóneos.
- Falta de interés y de consideración respecto de la población más pobre.
- Manipulación de los datos.

De ahí que para las instituciones entrevistadas, información fundamental para identificar los datos poblacionales relacionados a la extrema pobreza son:

- Indicadores de salud. La nutrición, ya que la gente de alguna zona no puede cubrir la alimentación.
- La estructura física, su desarrollo mismo.
- El nivel de goce de servicios básicos o más bien la carencia de éstos como agua potable, luz, educación, vivienda.

72 Cuéllar Martínez, Benjamín (2010). *Mujeres indígenas en El Salvador: Las siempre “encomendadas” a la injusticia*. San Salvador, El Salvador.

73 Ministerio de Educación, *CONCULTURA*, Pág. 60.



- El ingreso necesario para cubrir el costo de la canasta alimentaria, tanto urbana como rural; el derecho a tener una forma de organización, la que efectivamente imposibilita a las personas para tener los recursos mínimos vitales, a veces tiene que ver con algunas condiciones. “Hay un sector que es bien vulnerable, por ejemplo las personas mayores, necesitan más cosas. Tienen poca pensión y las mujeres más porque están ubicadas en los sectores informales de la economía y están más vinculadas a los trabajos reproductivos”.

Los hechos generadores o que producen la pobreza están vinculados a:

- El ingreso insuficiente, explicado por el empleo precario y la falta de condiciones para poder desarrollar actividades económicas alternas como las pequeñas empresas, sumado a la falta de poder de los sectores pobres para reclamar apoyo de las políticas públicas y así distanciarse del asistencialismo, contrario al enfoque de derechos, en el que estas personas no “esperan” favores o servicios si no que reclaman sus derechos.
- La falta de generación de fuentes de empleo, nivel educativo bajo, créditos caros, mentalidad “de empleado”, sector privado conservador que no invierte ni arriesga, baja competencia, mercados imperfectos, oligopolios, contrabando e importación.
- El sistema que nos hace individualistas, por lo que no vemos al otro como a alguien a quien que le podamos ayudar o aportar.
- La educación, pero no solamente la básica, sino también en los niveles universitarios, que les permita un trabajo bien remunerado. La juventud que puede acceder a un trabajo se relaciona con maquilas o call centers, donde se necesita mano de obra barata y no se otorgan prestaciones sociales adecuadas.
- Muchas mujeres indígenas eran colonas y tenían una vinculación con el propietario de la tierra que las ponía en total desventaja, por lo que no hay capacidad de autosostenerse. Para América Romualdo “Hay sistemas que generan dependencias y muchas mujeres han vivido pensando en que esa es la única forma de vivir porque te da ciertos recursos, cierta protección”
- No se valora a la mujer como sujeto en la sociedad. Hay una clara división del trabajo sexual “..que lo que hace es que cuando se feminizan los trabajo en vez de valorarse se desvalora. Esto tiene que ver con políticas económicas”, apuntó América Romualdo
- Las mujeres ganan menos y lo que ganan es dejado para “las minucias”, pero también puede suceder lo contrario, si es la mujer la que gana más también hay mecanismos de control.

Una de las preguntas generadas a los entrevistados es ¿Está la población pobre en posibilidad de salir de esa condición? Al respecto se menciona lo siguiente:

La pobreza ha crecido en los últimos años; el país ha retrocedido. El 40% de pobreza entre la población ubica a El Salvador en los niveles que se encontraba en 1993, y para lograr que la población salga de esa condición se hace necesario un crecimiento económico vigoroso y mayor inversión social. Ninguna de esas situaciones se está dando, y el poco crecimiento que se tiene no es distribuido equitativamente, no es dirigido a fortalecer a la población, sino por el contrario, se sigue concentrando en pocas manos. De ahí que las posibilidades deben estar centradas en el fomento de iniciativas juveniles que respondan a sus propios intereses y necesidades específicas. La pobreza es un tema más de variables políticas que económicas, es un tema que trasciende a la distribución de recursos. Es una cuestión de oportunidades, de responsabilidades del Estado con respecto a dónde se establecen las prioridades de inversión. Margarita Fernández, de CARE El Salvador, señaló “...si la prioridad ahora es reponer los niveles de riesgos que está viviendo un porcentaje bien amplio de la población del país, ¿quién toma la decisión de invertir y donde invertir? Hay un grupo

de funcionarios que tomaron una decisión en un momento determinado”. Romper con los esquemas de pobreza y sus ciclos tiene que ver con un modelo de desarrollo que no excluya a las grandes mayorías de este país.

### 3.2.2 Derecho a tener una organización

Las instituciones y organizaciones vinculadas a la investigación, no tienen un trabajo focalizado, es decir, que su ámbito de interacción con la población es en todo el país, y dependiendo de las solicitudes o demandas de apoyo que se generen, así será la intervención. En algunas de ellas cambian no sólo los enfoques, sino también los énfasis y especialidades. El IDHUCA se detiene en la atención de casos y la prestación de servicios legales, por lo que han atendido a personas y grupos de diversas zonas del país.

Muchas veces el trabajo organizativo no se dedica exclusivamente a los sectores más pobres del país. El aspecto clave a considerar es que tal como se mide la pobreza en el país, dicho dato no representa un criterio de selección para definir el trabajo; pero existe cierta tendencia a que las comunidades que buscan a las instituciones se encuentran en condiciones de vida de grandes limitaciones.

El pobre extremo o pobre relativo no busca la organización porque está ocupado tratando de obtener lo más elemental, es decir, el sustento alimentario o cubrir cualquiera otra de sus necesidades. En general existe la hipótesis de que este sector es conservador y hasta “reaccionario”, y que son las personas y grupos sociales que tradicionalmente han elegido a los partidos de derecha. El IDHUCA promueve la organización como un factor clave de cambio social, como un medio de transformación y no como un fin en sí mismo. Se intenta contribuir a la organización de la población para que sea la “sufriente” –la llamada por Ignacio Ellacuría, rector de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA) las “mayorías populares”– la que haga valer sus derechos. “El IDHUCA no le “soluciona” nada en este ámbito ni en ningún otro; se contribuye a que sea la misma gente la que encuentre la solución a sus problemas desde “abajo” y desde “adentro”, sin sustituir su participación activa”.

El apoyo que brindan las instituciones tiene que ver con principios programáticos, a fin de promover la responsabilidad, y éste posee varias dimensiones; una de ellas tiene que ver con aquellas instancias que son responsables de velar por el ejercicio o cumplimiento pleno de los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas, con las instituciones de la sociedad civil que están trabajando en las sociedades y también con la gente asumiendo responsabilidad frente a determinados aspectos de la exigibilidad de sus propios derechos y no quedarse callados.

En el caso de *Las Dignas*, la determinación territorial inicial tuvo que ver con la guerra. En el año 1994 se decide romper con esa relación. Deciden buscar nuevas poblaciones en razón de lo que se quería hacer. Significó salir de lo rural a lo urbano, ya que la priorización se centraba en la incidencia política y ante las instituciones que se hace la misma, porque es ahí donde se resuelven los problemas y están los recursos. América Romualdo plantea que “...la incidencia política nos lleva a cambiar la estrategia casuística a situaciones o problemáticas que generan demandas estratégicas de las mujeres. La estrategia está vinculada a mujeres que no son pobres directamente, sino a las que puedan posibilitar cambios o visiones diferentes a la sociedad en general”.

El derecho a la organización no sólo se limita a que las personas en condición de pobreza se vinculen entre sí para resolver sus necesidades, sino también con otras personas que no necesariamente son pobres. Así por ejemplo las “comunidades” urbanas –como se denomina a los “cinturones de pobreza”: un grupo de casas precarias, ubicadas en terrenos vulnerables– generalmente no son dueñas de terreno y sus miembros son estigmatizados; suelen organizarse alrededor de juntas directivas; también ocurre en los municipios rurales cuando surge una necesidad concreta o bien las personas conocidas como “promotores municipales” las alientan para ello.

Dependerá entonces de las condiciones que tienen las propias personas. Las instituciones inclusive no deciden la forma, ya que éso se construye para y con la gente. La elaboración de los estatutos es un proceso largo de redacción porque incluye a líderes y lideresas de las comunidades y éstos responderán a la forma que hayan seleccionado, así pues, si es una Asociación de Desarrollo Comunal (ADESCO), cooperativa u otro ente.

Las mujeres se integran a las asociaciones de desarrollo comunal -que se legaliza en las alcaldías municipales-, y allí pueden integrarse, bajo un esquema de representación vertical, para resolver necesidades logísticas. Muchas veces son instrumentos de esas organizaciones y los que toman decisiones y tienen la representación son los hombres. Por ejemplo, en uno de los municipios se ha fomentado la organización de mujeres autónomas denominada intercomunales, pero hay resistencia de los hombres en la comunidad porque ellos necesitan que las mujeres hagan el trabajo logístico.

A nivel municipal pueden constituirse también espacios de coordinación interinstitucional e intercomunal, ejemplo de ello lo constituyen los comités de desarrollo local, mesas temáticas, entre otros. Desde estos espacios se intenta identificar necesidades e influir en lo relacionado con la inversión local. Estos espacios interinstitucionales municipales se vinculan a las alcaldías y no hay mucho problema porque no se manejan tantos recursos como en las juntas de agua, que tienen un sistema que recoge fondos, la gente paga su agua, administran facturas y entonces deben tener todo el mecanismo legal adecuado. La forma en la que se están tomando las decisiones es bien compleja.

Por estatutos, la toma de decisiones se deja a las juntas directivas. Para CARE El Salvador existe un problema con las juntas de agua que apoyan, pues los estatutos son figuras que no tienen amparo legal más allá del municipio y existe un vacío legal muy fuerte. No hay un marco legal que proteja el tema de la gestión integrada de los recursos hídricos a nivel rural.

En el caso de las mujeres es mucho más difícil. En uno de los barrios de San Salvador, fue necesario sacar de la comunidad a la Asociación de Mujeres de San Jacinto, que ahora funciona como una organización más general y no como una asociación comunitaria. Para *Las Dignas*, lo necesario es hacer acción política feminista y ello pasa por un proceso de conciencia y sensibilización: "...la idea es fortalecer el movimiento feminista y no sólo para necesidades básicas", sin embargo también señala América Romualdo que hay que reconocer y apoyar a aquellas mujeres que no necesariamente son feministas, por ello se incluyen en espacios de coordinación nacional como en la Concertación Feminista Prudencia Ayala (CFPA), en la que participan además mujeres que no están organizadas o que estando organizadas en otros espacios, se involucran, identifican y se denominan feministas.

En el caso de la CFPA, por ser una concertación, se intenta resolver las decisiones a través del consenso en asambleas generales de sus miembros, pero en lo operativo está estructurada en cuatro mesas temáticas: mesa de autonomía, mesa contra la violencia, mesa de derechos económicos y la mesa de participación política. Cada uno de esos espacios delega referentes para el comité de enlace que es al final el que toma las decisiones operativas.

La Coordinadora Intersectorial Pro Juventudes de El Salvador (CIPJES) es una organización integrada por tres sectores: cooperación, organizaciones de la sociedad civil que trabajan con jóvenes y asociaciones, colectivos o jóvenes independientes. Funciona con una asamblea general que está integrada por los tres sectores y hay tres comisiones de trabajo: incidencia, gestión y formación. Pero para la toma de decisiones existe la Secretaría General que está integrada por los representantes de esas comisiones. La toma de decisiones se da de manera horizontal, aunque no tanto en aquellos colectivos de jóvenes en los cuales también participan adultos que son los que tienden a dar las directrices de qué hacer, cómo actuar y cómo lo van a realizar. Es así como también la juventud se puede convertir en instrumento de las decisiones de los adultos.

Como ya señalamos, para las instituciones el objetivo no es el de crear nuevas estructuras organizativas en las comunidades, sino más bien fortalecer los que ya existen a través de los diferentes apoyos técnicos y financieros. Cada estructura puede escoger su mecanismo y especificidad, fundamentalmente en los colectivos de jóvenes y niñez, que por las restricciones legales no pueden establecerse formalmente mientras no cumplan su mayoría de edad, o en los casos que los temas específicos lo ameriten, tal y como sucede en las juntas de agua. El derecho de organización y asociación es un derecho constitucional, desarrollado en el Código Municipal que detalla desde el 2002 las formas y mecanismos de participación ciudadana y las posibilidades de organización de la población, pero también está la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin fines de lucro que data del año 1996 y que está enfocada en legalizar a instituciones cuyo impacto y trabajo es más amplio que lo municipal.

Los motivos que llevan a la población a organizarse son varios. En un primer momento, en los años 90, el “boom” de muchos proyectos que tenían como eje el desarrollo de la democracia en la etapa postconflicto y la apuesta de organizaciones de la sociedad –las llamadas “no gubernamentales” – para desarrollar “poder” social y “reconstruir” el tejido social desde las localidades, así como la necesidad de los gobiernos municipales de recuperar su poder político frente al gobierno central. Todo eso impactó en reformas legales que promueven y reconocen estas formas de organización, tanto que hay determinadas ordenanzas municipales que establecen como requisito indispensable la consulta a las comunidades.

Para el caso de las mujeres, los motivos que las lleva a agruparse son diversos. Algunas se organizan para resolver sus necesidades básicas, por el bien colectivo, por intereses más derivados a problemáticas más específicas de ellas, pero ello no limita el apoyo que se les pueda ofrecer, pues fomentar la participación de las mujeres siempre es importante en la toma de decisiones. A nivel comunitario hay mayor sensibilidad frente al tema de la violencia y por eso es que no es casual que se solidaricen, se protejan y se identifiquen entre ellas. “El sólo hecho de que las mujeres se movilicen y accionen políticamente, es importante. Existe un espacio amplio de la rebeldía de las mujeres, cuando están claras que están siendo tratadas injustamente y lo quieren denunciar y hacen acción política, las saca de las esferas domésticas, las hace sujetas y por lo tanto cambian el imaginario social de que sólo el hombre puede participar”, señaló América Romualdo.

A lo largo de la historia en El Salvador el movimiento de mujeres y feministas se ha mantenido organizado y sus demandas trascienden a intereses político-partidarios. Así por ejemplo, las demandas de la CFPA se da en torno al reconocimiento de la igualdad de las mujeres y a la agenda del cuerpo. Su estructura por lo tanto responde a esos intereses.

Recientemente en 2008, con la celebración de la Cumbre Iberoamericana de Juventud en El Salvador, se motivó a las organizaciones juveniles para que se constituyeran en lo que hoy se denomina CIPJES y se vincularan con otras juventudes a nivel mesoamericano. Una de las acciones realizadas en el marco de la Cumbre fue el primer encuentro mesoamericano de juventudes. De ahí, se mantiene la ruta por la ratificación de la Convención de Derechos de la Juventud (CIDJ). Actualmente el esfuerzo está relacionado a la elaboración de la Ley de Juventudes, así como con la Política Nacional de Juventud. Indudablemente este esfuerzo intenta quitar el estigma, marginalización y exclusión de las juventudes. Para German Alvarenga, coordinador técnico de CIPJES “...es evidente que porque vivimos en determinadas zonas somos marginados y de alguna manera ésto va a ir quitando el estigma. Ya no sólo estamos diciendo cosas puntuales con las leyes que por el hecho de ser jóvenes te llevan preso. Te tildan por ser de una comunidad peligrosa”.

“Todos los derechos, para todas las personas”, ese lema nos lleva a determinar que los grupos con los que trabajan las instituciones son heterogéneos. Existen organizaciones de pueblos indígenas demandantes, aunque sea limitada su participación por razones históricas. Es muy poca la participación de mujeres, a pesar de que se insista en generar procesos por asignar un porcentaje de mujeres en las estructuras locales y comunitarias. Eso podría cambiar, señala América Romualdo, si se aprobara la *Ley de Igualdad, Equidad*

y *Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres* propuesta a la Asamblea Legislativa en marzo de 2010 por la CFPA, en la cual se estipula que la participación debe ser paritaria, es decir el 50% de hombres y mujeres.

Las experiencias organizativas de las juventudes abarcan las diferentes expresiones juveniles. Así, en CIPJES se involucran mujeres feministas, colectivas de mujeres, jóvenes en medio ambiente, estudiantes, juventud urbana, rural, diversidad sexual, pues el fin es el reconocimiento de sus derechos.

Todos los y las representantes de las instituciones entrevistadas señalan que sus apoyos son técnicos y financieros. Algunas acciones específicas son:

- Asesoría legal en casos concretos o como parte de organismos más amplios. Se asesora en cómo legalizar o exigir la legalización de los terrenos o defender la propiedad de viviendas (evitar embargos sin el debido proceso), en problemas propios de terrenos vulnerables.
- Sensibilización para aprender a entender las situaciones que están pasando. Por ejemplo a través de la Escuela de Debate Feminista que impulsa *Las Dignas*, y en la que participan mujeres de diferentes lugares del país que necesitan entender la teoría de lo que les pasa, porque está tan naturalizado en la sociedad que sienten que es una locura lo que viven.
- Se apoyan iniciativas de lo que les interesa hacer.
- Educación formal a mujeres que tienen liderazgo comunitario pero por limitaciones económicas no pueden seguir sus estudios, independientemente de su edad.
- Otra forma de apoyo es a través de la interlocución entre los espacios comunitarios e institucionales. Trabajo con élites para modificar y acercar posiciones.
- En emergencias apoyan con la construcción de letrinas (CIPJES) y brindan capacitaciones sobre el uso de las mismas. También se hace una intervención psicosocial con niños y niñas.

Dependiendo de las organizaciones con las que se trabaje, así serán los lugares donde se reúnen y la administración de los mismos. Muchas utilizan la infraestructura comunal (casa comunal) u otros espacios municipales (auditorios) y su mantenimiento depende de las alcaldías. Sin embargo, para las mujeres los espacios físicos de reunión son más limitados, por eso *Las Dignas* cuentan con recursos gestionados ante la comunidad internacional para pagarlos y por ende el mantenimiento depende de ellas. En esos casos, los objetivos se amplían pues la idea es que conozcan a otras mujeres y otros esfuerzos organizativos. Estos espacios están dirigidos fundamentalmente a mujeres jóvenes, pues ha sido difícil negociar con otros espacios de gente adulta. Eso les permite a las jóvenes negociar con su familia para que las dejen asistir con la idea de ir rompiendo con controles sociales globales y familiares.

Con respecto al papel que las mujeres desempeñan en las diferentes instituciones, no hay criterios claros o indicadores que nos permitan medir y distinguir los roles. En muchas organizaciones las mujeres se quedan en labores logísticas, sin embargo también -aunque en menor proporción- tienen cierto nivel de participación e incluso de dirección. Son usuarias de los servicios que brindan las instituciones y si forman parte de estructuras, su voto o decisión vale igual que el de cualquier persona que integra la misma. Existen barreras y paradigmas que impiden una participación plena de las mujeres en la toma de decisiones sobre las cosas que afectan significativamente su vida. En muchos programas, por ejemplo los de construcción, las mujeres de manera tradicional acarrear el agua y cuando se ha analizado esa situación, apunta Margarita Fernández “...hubo más de alguno que decía cuál es el problema, si las mujeres acarrear el agua?” Al final las decisiones las toman los hombres.



Es importante que el tiempo de intervención que se defina permita desconstruir patrones culturales, políticos, jurídicos y sociales, pues de fondo hay procesos muy complejos en donde no es tan fácil decir que la participación de las mujeres debe promoverse, las raíces son mucho más profundas en términos de desigualdades e inequidades. Mafalda lo responde así: “El problema de la mujer es que siempre ha jugado un trazo y no un papel en la sociedad”. A manera de ejemplo el 34% de las y los jóvenes del municipio de Colón, departamento de La Libertad, sostiene que “las mujeres deben ser las encargadas de las tareas domésticas” y el 59% que “el hombre debe ser la cabeza de la familia”<sup>74</sup>.

El movimiento de mujeres, y con especial énfasis las feministas y lesbianas, se ha enfrentado a diferentes condiciones de estigmatización y etiquetamiento por el trabajo que realizan, ya que promueven acciones afirmativas para la defensa de los derechos de las mujeres y su empoderamiento: “hasta hace muy poco no podíamos entrar al trabajo con las comunidades por el rechazo social que se genera en las comunidades, en las ADESCOS, en los hombres. Me ha tocado aguantar a hombres de la comunidad que dicen que “mi esposa me dejó por *Las Dignas*” enfatiza América Romualdo. Esa situación las motiva a cambiar de estrategia y definen trabajar la incidencia en el Estado. “El cambio del 94 obedece a todo un replanteamiento político donde se analizó qué rumbo queríamos y se reestructuró. Las que estaban en ese momento decidieron romper con esa lógica comunitaria que se venía trayendo por la vinculación con la guerra. Reestructurar y relanzar a la asociación más por la especialización, y que ha cambiado incluso hasta en la reestructuración de este año. El esfuerzo se traduce a las localidades específicamente con las políticas municipales, que las mujeres sepan que las municipalidades deben tener políticas que apoyen esas necesidades básicas” afirma América Romualdo, representante de *Las Dignas*.

Muchas veces los espacios organizativos se enfrentan al secuestro de las poblaciones. Eso quiere decir que las organizaciones quieren ser las únicas, entonces se cierran las posibilidades de coordinación con otras. Se plantea también la necesidad de debatir el tema de los viáticos de movilización o remuneración por el día laboral perdido porque puede generar dependencia, y las mujeres es posible que lo vean como salario, lo que impide que otras se puedan involucrar. No se puede permitir generar un subempleo. “No queremos ser miserables con las mujeres”. Sin embargo, para América Romualdo, “si la mujer percibe fondos por participar en las actividades de *Las Dignas*, tienen la posibilidad de negociar con sus maridos”. Eso mismo sucede con las agrupaciones juveniles, el principal problema es que los y las jóvenes no cuentan con los recursos necesarios para su movilización, entonces participar le genera una carga o un gasto más a la familia.

La ausencia de discusiones vinculadas a cómo se toman las decisiones y cómo se maneja el poder, quién las toma y quién asume responsabilidad es clara. Eso está amarrado a la necesidad del fortalecimiento de nuevos liderazgos en el país, que viene por la formación de jóvenes que hagan el recambio y muevan nuevos paradigmas.

Se observa que si bien existe un marco legal y una base mínima organizativa, el funcionamiento práctico de la participación ciudadana es deficiente porque quienes toman las decisiones “partidizan” estos procesos mediante el “clientelismo” político, influyendo en las juntas directivas y, en la mayoría de los casos, ignorando los reclamos.

Como ya hemos señalado en el documento, la participación de la niñez y adolescencia está sesgada, pues los criterios son excluyentes y limitados, a pesar de que la Convención de los Derechos del Niño establece que ellos y ellas deben participar fundamentalmente en lo que les atañe o afecte.

Hasta el año pasado, El Salvador no contaba con una legislación específica para la niñez con un enfoque integral. La reciente *Ley de Protección integral para las niñas, niños y adolescentes* (LEPINA) aprobada

74 Cruz Giralt, María y Carranza, Marlon (2008). *Encuesta Nacional de Juventud, Análisis y resultados*. IUDOP-UCA.



en el 2009 (sólo se encuentra vigente la parte de derechos, no así la del mecanismo de exigibilidad que entrará en vigencia hasta enero del 2011), rompe esa barrera jurídica, sin embargo a partir de las barreras culturales y educativas marcadas por el “adultocentrismo” y la no consideración de que los niños y las niñas son sujetos y ciudadanos, la toma de decisiones se hace más difícil. La niñez, la adolescencia y la juventud son “representadas” por adultos en todos los ámbitos de su vida. Existen, sin embargo, espacios incipientes de organizaciones locales compuestas por estos grupos etéreos, pero deslindados de las citadas juntas directivas, y que llevan su propio proceso de organización y participación.

Uno de los ejemplos mencionados en las entrevistas es la experiencia de CARE El Salvador, institución que junto a la administración del gobierno anterior, apoyó a organismos de mujeres para que hicieran una reforma a la Ley de la Carrera Docente que penalizara administrativamente a maestros y maestras que abusan o acosan en el ámbito de la escuela, y no sólo trasladarlos de una escuela a otra. El MINED no tenía la garra para poder penalizar, y la familia, por las razones que fuese (tenía miedo, por el estigma, por lo que la gente dice), no ponían denuncia. Margarita Fernández, cuenta que “les tocó trabajar en 80 escuelas más peligrosas del área metropolitana de San Salvador –por maras, por violencia, por la razón que fuera- en las que habían comités escolares integrados por los niños y las niñas y que en términos de toma de decisiones conocían cómo identificar qué cosa es acoso, en la medida en que participan y se acercan las redes de protección de los mismos muchachos y muchachas, la información sobre los mecanismos de denuncia y seguimiento, el nivel de acoso y abuso bajó”.

Otro de los ejemplos de participación de niñez, adolescencia y juventud son las Defensorías de la Niñez, Adolescencia y Juventud que acompaña el IDHUCA desde el 2001, cuyo accionar se centra en cuatro líneas estratégicas:

1. Fortalecimiento de la organización.
2. Educación en derechos de la niñez y juventud.
3. Mejora de la situación de los derechos de la niñez y juventud a través del fortalecimiento de la coordinación interinstitucional a nivel local y nacional, atención de casos y el monitoreo a situaciones de violaciones a derechos.
4. Recreación y divulgación.

El trabajo con niñez y adolescencia dependerá también de los enfoques. Así, para *Las Dignas* hay una política de proveer guarderías para que las mujeres puedan participar, aportar recursos para que las mujeres busquen apoyo para el cuidado de los niños y niñas, o cada una debe “rebuscarse” con el cuidado. Sin embargo, América Romualdo señala que para *Las Dignas* no se habla de niños y niñas, sino de hijos e hijas y eso cambia la manera de trabajo pues no son una población objetivo de su quehacer, ya que el eje central es el desarrollo de las mujeres.

La amplitud de las instituciones nos permite ver también la gama de talleres de capacitación. Algunos de los que se desarrollan son:

- a) Programas de prevención de acoso y abuso.
- b) Formación de liderazgos. Una línea muy concreta es el tema de liderazgos de niñas entre los 10 y 14 años, ya que para CARE El Salvador esta es una edad en la que se puede cambiar vidas enteras si se logra que la niña se mantenga en la escuela, que adquiera habilidad para tomar decisiones sobre sí misma y sobre las demás, sobre qué quiere o no desea hacer.
- c) La intervención psicosocial ante desastres. Hay 18 jóvenes preparados para las emergencias.

- d) Talleres de serigrafía, manualidades, artes.
- e) Formación en la Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud (CIDJ). Que sepan cómo defender el instrumento y explicarlo a otros jóvenes.
- f) Diplomados de formación. A la fecha (2010) se han ejecutado tres diplomados de liderazgo social para jóvenes dentro de las escuelas de formación política para comunidades, impulsadas por la Comisión Provincial del Apostolado Social de la Compañía de Jesús (jesuitas).
- g) Sobre derechos humanos, participación ciudadana, sistemas de protección, entre otros.
- h) Sobre violencia de género. Una experiencia concreta es la Escuela de Debate Feminista que impulsa *Las Dignas*.

### 3.2.3 Derecho a votar y ser elegido

Formalmente las libertades no se ven afectadas. Cualitativamente sí, dado que la información sobre ofertas electorales es confusa para las y los votantes.

No existe el voto para la población salvadoreña en el exterior, que es la tercera parte del total de salvadoreños y salvadoreñas. Las y los emigrantes no pueden votar, pese a que sí tienen el derecho. Si desean votar, deben trasladarse al país.

De hecho uno de los principales problema de la participación en el país, es la reducción de la democracia al sufragio. La población se ve obligada a elegir entre los “males”; se encuentra sometida a la “partidocracia” y a sus cúpulas, sin que haya premio-castigo a la gestión de las personas elegidas. La gran deuda está en la representación de la población, la falta de transparencia y la inexistencia de una ley de partidos.

Con la firma de los Acuerdos de Paz se planteó una serie de reformas al sistema electoral, entre ellas 1) la creación del Tribunal Supremo Electoral, 2) depurar el registro electoral, y 3) la formalización del Frente Farabundo Martí (FMLN) como partido político. De esas tres reformas se han cumplido dos, pues el registro electoral aún no está depurado totalmente. Otro de los aspectos que se pactaron fue el voto domiciliar y las candidaturas independientes, pues de acuerdo a la Constitución solo se puede ser electo en cargos públicos si se es propuesto desde un partido político. En este año 2010, la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sala de lo Constitucional, validó la participación de personas independientes. Esto será una gran prueba para el sistema electoral.

De acuerdo a la Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud (CIDJ) el parámetro de la edad de juventud está entre los 15 y 24 años de edad, sin embargo nuestra Constitución de la República señala que se es ciudadano a los 18 años, a partir de los cuales se pueden ejercer los derechos políticos: votar, ser electo en cargos públicos, constituir partidos políticos o ingresar a los que ya existen. La CIDJ en su artículo tercero establece que “Los Estados parte promoverán medidas que de conformidad con la legislación interna de cada país, promuevan e incentiven el ejercicio de los jóvenes a su derecho de inscribirse en agrupaciones políticas, elegir y ser elegidos”.

Partamos entonces, en relación a los y las jóvenes mayores de dieciocho años, que en algunos casos hay impedimentos de tipo económico para ejercer su ciudadanía. Por ejemplo, hay ocasiones en que no tienen dinero para adquirir el Documento Único de Identidad (DUI), situación que se agrava si para obtenerlo por vez primera deben presentar la certificación de la partida de nacimiento, o si tienen algún problema con sus nombres o apellidos y requieren acudir ante un notario para que resuelva esa situación antes de acudir al DUI Centro para obtenerlo.

La mayor limitante es la ideológica. Algunas organizaciones son de tendencias muy marcadas y a veces eso influye al momento de ejercer el voto. German Alvarenga, de CIPJES, señala que “de alguna manera queremos ser neutrales, por esa razón en las elecciones pasadas de marzo hicimos un evento masivo donde estuvieron invitados los candidatos Mauricio Funes y Rodrigo Ávila. Éste último no llegó, pero envié un representante para que los jóvenes le preguntaran y pudieran hacer sus propias conclusiones”.

Las facilidades que el Estado brinda están vinculadas al día de las elecciones, asignando transporte para los y las votantes. Para los jóvenes que cumplía los 18 en el año de las elecciones, se permitió que adelantaran el trámite para la obtención del DUI.

La mayor facilidad que el Estado podría ofrecer es la del voto residencial: acercar las urnas y garantizar la gratuidad del documento para ejercer el derecho al sufragio; pero ninguna de esas medidas se han impulsado ya que el voto residencial sólo se ha ejecutado como experiencias “piloto” en algunos municipios. Es relevante éste último asunto por los costos en transporte, la pérdida de tiempo y las dificultades para llegar a los centros de votación.

Deben considerarse además diferentes condiciones negativas como el analfabetismo y la imposibilidad o las limitaciones derivadas del mismo para la consulta del padrón electoral, la insuficiencia de ingresos que impide o hace gravoso obtener el DUI si se extravía o se deteriora, y la infraestructura inadecuada –como gradas y barreras arquitectónicas en los centros de votación– que afectan a las personas pobres y con discapacidad.

No existe ninguna facilidad que conlleve acción afirmativa para las mujeres, sin embargo, según los datos, las mujeres votan más que los hombres. Cada una tiene que resolver “sus quehaceres cotidianos” ese día para ir votar. Hay más limitantes para las mujeres amas de casa, porque no hay ningún tipo de política en función de aliviar esa carga, solamente hay transporte gratuito desde los partidos y el Estado para que la población en general pueda movilizarse. No hay incentivo para no pagar el DUI, tanto para la gente pobre como para la que no lo es, eso es una violación al derecho al voto y al derecho a la identidad, pues el costo de obtenerlo es de \$10.00. Otra limitante tiene que ver con los condicionamientos de los hombres hacia las mujeres, en razón de si vota con libertad o no, si lo hacen condicionadas o si piensan que hay otra gente que tiene que decirles qué hacer. Según los datos, las mujeres votan por la derecha. Eso puede ser un indicador de que no están haciendo lo que los hombres dicen, porque ellos votan más por la izquierda.

CIPJES plantea que a nivel de las instituciones y organizaciones que la integran, los y las jóvenes en su concepto individual apoyan en los órganos que están establecidos en el Código Electoral –Juntas Electorales Departamentales, Municipales y Juntas Receptoras de Votos– pero que en las elecciones pasadas, su esfuerzo se centró en que las juventudes pudiesen hacer un análisis desde las plataformas políticas que los partidos proponían, y así tener criterios claros a la hora de ejercer el sufragio, con total autonomía crítica y no permitir que los orienten o manipulen en una dirección.

Hasta la fecha no se han mostrado quejas en cuanto al diseño y uso de las papeletas. La señalización y las condiciones para la orientación a la persona votante son regulares. El padrón electoral suele tener errores, pero no por ello es excluyente. Un grave problema, más bien, ha sido el que las listas de candidatos y candidatas han estado bloqueadas, han sido cerradas, por lo que los partidos políticos han designado las candidaturas sin dejar opción al votante y sin permitir espacios al buen liderazgo y la llamada “meritocracia”. Recientemente la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró que ello viola la Constitución, pero las reacciones de los partidos políticos no ha sido positiva.

En cuanto al apoyo a mujeres embarazadas o para el padre y la madre que acuden a las urnas con uno o más hijos o hijas, sí hay atención rápida. Sobre la modalidad de votación y el analfabetismo no existe el voto electrónico, pues requiere una inversión que aún no se ha hecho en el país.

En cada una de las elecciones que vive El Salvador, los partidos políticos se acusan mutuamente de compra de votos. Ciertamente se han detectado casos y se denuncian, sin embargo ni el Tribunal Supremo Electoral ni la Fiscalía actúan para demostrar la veracidad o falsedad de los mismos.

Para *Las Dignas*, el problema no es tanto la compra de votos, sino más bien la presión que se hace para que las personas voten por uno u otro partido político. Por ejemplo en las últimas campañas ha habido mensajes específicamente para mujeres. “En la campaña de Saca hubo dos factores que incidieron: 1) lo del exterior que tiene que ver con remesas y la pérdida del estatuto de protección temporal para salvadoreños en Estados Unidos (TPS) y 2) que las mujeres no estarán solas.

Entre las promesas destacan la construcción de obras, la distribución de beneficios (semillas para agricultura), la construcción de plazas estatales, canchas, parques y más. Se han hecho incluso pactos de alcaldes con candidatos presidenciales: el alcalde compromete los votos de “su gente” a favor del candidato presidencial, a cambio de la promesa de construir un puente o una carretera.

Las elecciones se venden a la población a través de los medios de comunicación como una gran fiesta nacional. Los partidos políticos adelantan sus campañas con mensajes que no profundizan en sus propuestas. De ahí que las y los militantes y simpatizantes –“barras bravas”– y las personas postuladas a la elección desarrollan campañas a favor o en contra de otras personas postuladas.

También participan mucho las mujeres y hombres jóvenes, los que por el entusiasmo visten con los colores del partido de preferencia. Sin embargo acá también hay una distribución y división de las tareas a nivel generacional: la gente adulta se queda cuidando urnas y la juventud facilitando y atendiendo a los y las votantes, con la idea de motivar a que se vote por uno o por otro.

De acuerdo con los datos reflejados en la Encuesta del Estado de la Democracia realizada en 2009<sup>75</sup>, en las elecciones legislativas y municipales los niveles de participación fueron de 71.2% de mujeres y 80.3% de hombres. En las elecciones municipales el 80% de la población total votó, de ese aumento, en cuanto a género se refiere, un 77.2% fueron mujeres y 80.3% hombres. La idea que motivó a algunos sectores de la población a acercarse a las urnas el día de las elecciones fue la expectativa de “cambio” y la posibilidad de “ayuda”, sin observar claramente que la satisfacción de las necesidades es una la obligación que tienen los candidatos y las candidatas si ganan la elección.

Los datos de la Encuesta Nacional de Juventud del IUDOP, señalan que sólo el 3.3% de jóvenes –hombres y mujeres– se integran a partidos políticos, frente a un 94.9 % que no desea integrarse. Esto no sólo por el desencanto sino porque han visto con el correr de la historia que ninguno resuelve los grandes problemas que aquejan al país. Del universo total de jóvenes al 44.1% le importa poco la política y al 25.5 % no le interesa nada. El 65.4% considera que no le trae ningún beneficio a la juventud.

Las valoraciones que hace la juventud al respecto están relacionadas a que “ven la corrupción en todos los partidos y eso hace que perdamos interés” “los partidos políticos han perdido credibilidad. No garantizan nuestros derechos; no nos consultan. Se nos imponen”<sup>76</sup>.

Las entrevistas realizadas determinan que no conocen a ciencia cierta las razones por las cuales no votaron (20% de la población), pero en términos generales la gente piensa que no pasa nada, que da lo mismo. Mucha gente que no acude a votar tiene otras prioridades. Otros van a votar por curiosidad. En la

75 Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (2009). *Encuesta del estado de la Democracia en El Salvador: Hallazgos iniciales*. Washington.

76 Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (2009). *Encuesta del estado de la Democracia en El Salvador: Hallazgos iniciales*, pág. 42.

elección de Tony Saca se movió más gente, y votó casi un 75% del padrón (60% por él). En las elecciones presidenciales del 2009 votó un 80% de la población.

Estudios realizados sobre las últimas elecciones nos señalan algunas razones por la que población no votó<sup>77</sup>:

- Por carecer del DUI, 22%
- No le interesa, 26.2%
- Por enfermedad, el 15.4%

La percepción de los niños y las niñas generalmente es influida por el ambiente familiar. Ya se han ensayado votaciones infantiles y los menores repiten la simpatía de sus padres. No obstante, en la última elección realizada los niños y las niñas votaron por la derecha, y en las votaciones presidenciales reales ganó la izquierda. Para algunos fue el efecto del poder mediático, especialmente el de la televisión, pues es la derecha la que invierte mayores recursos en las campañas televisivas.

### 3.2.4 Incidencia política

Las formas más comunes de acercarse a las instituciones públicas por parte de la población para resolver sus demandas e incidir en la toma de decisiones, es a través de reuniones, a veces impulsando acciones “de hecho” como marchas y otro tipo de protestas. Algunas recurren a instituciones de derechos humanos para conseguir su acompañamiento.

El apoyo que se ofrece es en torno a la construcción, asesoría técnica para consensuar las demandas e intereses con las políticas públicas.

El poder de incidencia es poco, pues generalmente se desarrollan procesos no planificados o analíticos, y a veces se eligen estrategias que no producen los resultados esperados. Por otra parte, quienes toman las decisiones “consultan” para legitimarse, pero no hacen caso de las peticiones concretas que se les plantean.

Se busca que las propuestas dirigidas a la institucionalidad tengan cierta aceptación por grupos o la población en general, por ejemplo la educación no sexista junto con la red de docentes llevada a cabo por *Las Dignas*. Hay que vincular esas necesidades a la gente, porque las políticas públicas no se deben aplicar en abstracto. La idea es fortalecer los grupos organizados en torno a las propuestas para también incidir en la conciencia crítica.

Las acciones de incidencia a través de propuestas concretas se negocian con los grupos y no siempre tienen el respaldo que esperan las instituciones, así por ejemplo con “las reformas a la ley de carrera docente, tuvimos el apoyo de la Ministra de la administración pasada. Tuvimos el rechazo de las asociaciones de maestros que no querían que se reformara la ley. Se hizo un esfuerzo para que la Asamblea Legislativa, y se dio una pelea fuerte y finalmente pasó, nadie puede negar que se acosa y abusa en las escuelas”, apunta Margarita Fernández, de CARE El Salvador.

La identificación de una problemática se construye desde las gentes afectadas, del análisis de cuáles son los beneficios, las posibles dificultades, ya que en la medida que se tiene claro el proceso y los obstáculos se pueden clarificar los roles y las posibles vías de acción. Instituciones como CARE realizan una consulta más amplia con los diferentes grupos de interés. Estos grupos no sólo se restringen a la gente que se beneficia de una acción específica de la iniciativa, sino que incluyen a las instituciones del estado vinculadas o que

---

77 Idem.



tienen responsabilidad sobre el tema del cual se está hablando; pero también están los operadores, las juntas, los usuarios del servicio, las organizaciones de la sociedad civil.

No se cuenta con una ley de acceso a la información y tampoco hay voluntad del gobierno nacional y de los locales de brindar información sencilla y clara. Sólo se consulta a sectores muy organizados y beligerantes. Se les invita a reuniones, pero la regla general es no consultar. Los sectores pobres están totalmente ocultos. En cuanto a las mujeres pobres en la toma de decisiones, el problema está relacionado a ¿cuáles son las necesidades de la gente pobre? Y eso implica verlos más como beneficiarios que como actores de los procesos.

Los mecanismos de participación que existen y que están de alguna manera legalizados a través del Código Municipal, permiten que se desarrollen consultas a nivel local, pero luego todo queda a discreción de quien toma las decisiones, en esos casos son los gobiernos locales. Uno de los ejemplos que se observa es la elaboración de presupuestos participativos, que dependerá mucho de la metodología con la que se desarrollen para garantizar la inclusión de las necesidades planteadas por las diferentes comunidades, sino se puede volver competitivo, en el sentido que ante el precario presupuesto con el que cuentan las municipalidades y los compromisos adquiridos por éstas, se debe determinar qué proyectos y comunidades quedan fuera del presupuesto anual, sin contar muchas veces cuáles son las prioridades de manera participativa.

Se acompañan procesos de lucha por la vía legal o la presión política mediante el uso de medios de comunicación o la presentación de peticiones para reclamos, a fin de mejorar la comunicación con la población pobre y alcanzar mayores grados de involucramiento en la toma de decisiones políticas. Además, mediante la educación y la formación política de jóvenes en municipios. El rol es facilitar el diálogo y la comunicación entre la población.

La regla general es que las mujeres, los niños y las niñas no toman decisiones, pero hay espacios ganados por la organización de la sociedad: grupos que trabajan en los ámbitos de niñez, adolescencia, juventud y de mujeres. También favorece el compromiso de integrantes de concejos municipales u otros funcionarios y funcionarias sensibles.

### 3.2.5 Rendición de cuentas

En El Salvador no existe cultura real de entregar ni de exigir cuentas. De acuerdo a Margarita Fernández “en materia de educación nos hemos encontrado con una opacidad muy fuerte frente a las formas que se están atendiendo a niñas que ponen denuncias de acoso en las escuelas. Esos mecanismos no son transparentes”.

En los municipios es más complejo, el registro de la propiedad de las tierras no está digitalizado, muchas fichas son hechas a mano ¿Quién exige ese tipo de cosas? ¿Para qué nos es útil la información? Se debe entender que no sólo es el tema de dónde está el dinero sino de la gestión pública y el tipo de decisiones que se están tomando. No se produce ni se socializa la información. “En un gobierno del cambio como el que tenemos, hay una serie de funcionarios sin su reporte de probidad o que el secretario de transparencia se haya resistido a seguir discutiendo con una red amplia de ciudadanos el anteproyecto de ley de transparencia ¿y entonces, de qué transparencia estamos hablando? Eso en lo que se refiere a responsabilidad del Estado, sin embargo los ciudadanos y ciudadanas también tenemos responsabilidad sobre lo que exigimos”, apunta Margarita Fernández.



## 4. Conclusiones

1. No existe un criterio único entre quienes dirigen las instituciones públicas acerca de qué se entiende por pobreza ni con qué indicadores se mide. Esto tiene incidencia en la forma en que cada institución aborda el tema y en las políticas públicas que diseñan para favorecer a quienes consideran viven en tal situación. Unificar el criterio también implica adaptarlo al grupo poblacional que cada ente público atiende: niñez, juventud, mujeres, personas con discapacidad, grupos étnicos o migrantes.
2. Hace falta generar datos desagregados por género y grupos étnicos para valorar mejor las condiciones de los hogares. Actualmente las estadísticas oficiales hacen sus mediciones considerando los hogares como unidades básicas y no se detalla cuántas personas hay en cada uno, cómo se toman las decisiones en éstos ni cómo incide la pobreza de acuerdo a la forma en que se integra cada familia.
3. Hay una tendencia en los funcionarios y funcionarias públicos, así como en los representantes de las organizaciones sociales entrevistados, a clasificar a las personas que viven en zonas rurales como pobres sin valorar si realmente lo son. Se vuelve un criterio automático.
4. Existen mayores facilidades para que las organizaciones de personas pobres participen en los procesos locales, porque sus problemáticas tienen un fuerte componente territorial y porque hay mayor relación de cercanía con sus autoridades. En lo nacional, los efectos, sin embargo, son más amplios territorialmente y en lo estratégico, pero es más difícil que las personas puedan acceder a estos espacios de participación. Otra dificultad es que se establecen barreras jurídicas para que esto ocurra, pues la misma Constitución limita el ejercicio ciudadano al cambio de sistema político y no a otros aspectos de la vida social, política, económica, ambiental y cultural. Otro elemento a considerar es que la definición de ciudadanía excluye a la niñez porque no se le permite ejercer el sufragio y por lo tanto se cree que tampoco puede participar en otros procesos.
5. Hay reformas electorales que se establecieron en los Acuerdos de Paz -como el voto domiciliar, la depuración del padrón electoral y la elección de concejos plurales- que todavía no se han cumplido y que afectan especialmente a las personas en condiciones de pobreza, exclusión y vulnerabilidad.
6. No debería haber instituciones mediadoras para que las organizaciones y las personas pobres presenten sus demandas. La participación tendría que ser a través de mecanismos directos y que respondan efectivamente a lo que los grupos poblacionales plantean.
7. No existe práctica de rendición de cuentas de parte del Estado ni exigencia de ésta por parte de la sociedad. Esto debe trascender a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Más bien se trata de promover el ejercicio de la contraloría social. Además no existe la posibilidad de que la ciudadanía pueda cuestionar los informes que sus funcionarios presentan, tanto en lo local como en lo nacional.

## Bibliografía

Asamblea Legislativa (1983). *Constitución de la República de El Salvador*. Decreto oficial No. 234, tomo 281. Publicado en el Diario Oficial el 16 de diciembre de 1983. Última reforma el 4 de junio de 2009.

CIE (2010). *Paso a Paso hacia la igualdad de los géneros: tres líneas de acción*. El Salvador.

Consejo Coordinador Nacional Indígena Salvadoreño (1999). *Pueblos Indígenas, Salud y Condiciones de Vida en El Salvador*, Econoprint, S.A. de C.V.

Cuéllar Martínez, J. (2010). *Mujeres Indígenas en El Salvador: Las siempre “encomendadas” a la Injusticia*. El Salvador. San Salvador. [http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD\\_395509089/Informe%20E1%20Salvador%20Benjamin%20Cuellar\\_REV.pdf?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD\\_395509089/Informe+El+Salvador+Benjamin+Cuellar\\_REV.pdf](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_395509089/Informe%20E1%20Salvador%20Benjamin%20Cuellar_REV.pdf?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_395509089/Informe+El+Salvador+Benjamin+Cuellar_REV.pdf)

Cruz Giralt, M. y Carranza, Marlon (2009). *Encuesta Nacional de Juventud: Análisis de resultados/1a. ed.* – San Slv Salvador, El Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP).

DIGESTYC (2010). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2009*. Publicada en julio del 2010. Disponible en: <http://www.digestyc.gob.sv/MainFrame/EstadisticasSociales.htm>

FLACSO, MINEC, PNUD (2010). *Mapa de pobreza urbana y exclusión social. Volumen I. Conceptos y metodología*. El Salvador. San Salvador.

FUNDASAL y PNUD (2009). *Escenarios de vida desde la exclusión urbana. Una mirada al hábitat popular de 32 ciudades de El Salvador*. San Salvador: FUNDASAL Y PNUD.

Nevitte, N. (2009). *Encuesta del Estado de la democracia en El Salvador 2009: hallazgos iniciales*. Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales. Washington, Estados Unidos de América.

Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos (1996). *La realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Informe final sobre los derechos humanos y la extrema pobreza*, presentado por el Relator Especial, Sr. Leandro Despouy. Junio de 1996.

Organización de Estados Americanos (1948). *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre*. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/basicos/Basicos1.htm>

Organización de Estados Americanos (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

OMS (2009). *Derechos humanos, salud y estrategias de reducción de la pobreza*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud. Recuperado de [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HHR\\_PovertyReductionsStrategies\\_WHO\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HHR_PovertyReductionsStrategies_WHO_SP.pdf)

Rowntree, B.S. (1901). *Pobreza: un estudio de la vida en la ciudad*. Londres: Macmillan y CO.

Sen, A. (2000). *Las distintas caras de la pobreza*. En: *El País*, edición del 30 de agosto de 2000. España.

Townsend, P. (1974). “Poverty as a relative deprivation: resources and style of living”. En: Wedderburg, D. (1974). *Poverty, inequality and class structure*. Cambridge University Press. Cambridge, Reino Unido.