

sino también las estructuras de poder implícitas en estas relaciones.⁹

La identidad de género, no es determinada de la misma manera como el sexo, sino es socialmente construido y es diferente de acuerdo a la cultura, identidad étnica, raza, clase y edad de la persona. Además, por ser socialmente construido la identidad de género también puede ser cambiado, no es natural, y de hecho los roles de género asociado con hombres y mujeres han estado cambiando rápidamente en muchas partes del mundo, influenciado por los cambios económicos, sociales, culturales y políticos que han ocurrido en las sociedades locales y mundiales.¹⁰.

El enfoque de GED plantea que tanto las mujeres como los hombres deben ser considerados agentes activos de cambio en función del desarrollo, señalando como el objetivo de éste "lograr una organización más igualitaria y satisfactoria de la sociedad, alternativa a la actual, en términos de su estructura y de la naturaleza de las relaciones entre hombres y mujeres y con la naturaleza"¹¹.

Además, señala que las razones prácticas y éticas para la posición de que debemos involucrar hombres y mujeres como agentes activos de cambio son las siguientes:

"Primero, el involucramiento activo de ambos permite a éstos desarrollar su capacidad de tomar decisiones, gestionar, identificar y priorizar sus propias metas y procesos de cambio; promueve procesos políticos democráticos y aumenta su auto-estima y auto-confianza. Todo lo que posibilita la capaci-

⁹ Eade y Williams, *The Oxfam Handbook of Development and Relief Volume I*, 1995 p. 174-75.

¹⁰ Ibid p. 174-75.

¹¹ Bucher y Domínguez "El Enfoque de Género..." Op. Cit p. 28-29.

dad de la población de seguir ella misma con el proceso de desarrollo después que el proyecto está terminado.

Segundo, como las y los miembros de las comunidades son quienes asumirán las consecuencias de los proyectos, sean negativas o positivas, las decisiones deberán ser suyas. Además, la participación activa aumentará la conciencia social sobre las iniquidades existentes, ya sean de género o de cualquier tipo. Esta nueva conciencia ayudará a identificar sus necesidades e intereses y a resolver conflictos que puedan surgir a partir de los cambios.

Tercero, las necesidades e intereses de los hombres no pueden representar las de las mujeres, ya que tienen necesidades e intereses diferentes. Además, no podemos identificar las necesidades e intereses de las mujeres ya que las prioridades de "la mujer" no son universales a todas las mujeres. Y finalmente, los proyectos que respondan a necesidades expresadas incitan a una mayor participación."¹².

Uno de los aportes más importantes de este enfoque es haber profundizado sobre el tema de la división sexual del trabajo, el considerar centrales los conceptos de condición y posición de las mujeres, así como los conceptos de necesidades prácticas e intereses estratégicos de género.

Sin entrar en profundidad sobre estos conceptos, es necesario tener definiciones básicas que nos sirvan más adelante en la discusión. Los autores de Oxfam los han definido de la siguiente manera:

"Necesidades prácticas de género surgen de las condiciones concretas experimentadas por mujeres, a causa de su posi-

¹² Ibid.p.29-30.

ción dentro de la sociedad. No desafían la posición subordinada de la mujer aunque puede estar vinculada a eso y usualmente están relacionadas con faltas inmediatas en las condiciones de vida. Estas pueden ser falta de agua limpia, viviendas inadecuadas, pocas oportunidades para ganar dinero, un esposo violento o niños enfermos."

"Necesidades estratégicas de género están derivadas de una conciencia sobre la subordinación de la mujer. Incluyen equidad en derechos legales, oportunidades educativas y la tenencia de la tierra; el control de la mujeres sobre sus propios cuerpos y el derecho de participar en decisiones sobre intervenciones de desarrollo."¹³

En conclusión, la perspectiva teórica sobre la importancia de género en el proceso de desarrollo ha cambiado significativamente en un período relativamente corto. Tres cambios han sido los más destacados, según Mikkelsen. Desde una visión donde las mujeres eran como una población homogénea a ser tratada, ahora se pone más énfasis en las relaciones de poder entre hombres y mujeres: las relaciones de género. Antes se pensaba en las mujeres solamente como responsables de la reproducción, mientras que ahora se reconocen los múltiples papeles de las mujeres en la reproducción, la producción y en sus comunidades. Aunque siempre se reconoce la importancia de las necesidades prácticas de las mujeres, el énfasis está en identificar y promover procesos para resolver sus necesidades estratégicas.¹⁴

Como se ha visto, el manejo de los conceptos sobre mujer y género, es relativamente nuevo, de este siglo, y por lo tanto está

¹³ Eade y Williams, Oxfam, op cit. p. 209.

¹⁴ Mikkelsen, Britta "Methods for Development Work and Research. A guide for practitioners" 1995, p. 155.

todavía en construcción y discusión. Sin embargo, es interesante hacer ese recorrido del marco teórico para poder tener herramientas de análisis que permitan trabajar la concepción y estrategia de desarrollo local con enfoque de género.

La necesidad de un enfoque de género en la práctica del desarrollo

Mucho se habla de la necesidad de introducir el enfoque de género en todo lo que tiene que ver con el desarrollo. Así también, muchas personas e instituciones retoman este enfoque a partir de presiones principalmente de organismos internacionales, que condicionan su apoyo (financiero o técnico) al cumplimiento de este requisito. Para otras, el enfoque de género no pasa de ser una moda impuesta por los países desarrollados que es necesario asumir para no quedar fuera de la jugada.

Sin embargo, en la realidad cotidiana existen una serie de indicadores que reflejan que el enfoque de género va más allá de las presiones y las modas. De esa manera se tiene que: "Las inequidades basadas en género perjudican directamente las posibilidades de vida de la mitad de la población del planeta. La pobreza y la explotación dañan tanto a hombres y mujeres, pero la subordinación de las mujeres las hace más vulnerables que los hombres en estas circunstancias. La pobreza de las mujeres es mayor y se está profundizando, en relación a la de los hombres. Las mujeres enfrentan obstáculos particulares al desarrollo y la satisfacción de sus necesidades a causa de la discriminación social y cultural en contra de ellas, basado en su sexo."¹⁵

Además, "A través del mundo, las mujeres tienen menos po-

¹⁵ Eade y Williams, op cit. P. 170.

der que los hombres. Ellas se enfrentan con enormes obstáculos a ocupar altos puestos públicos y a participar en la toma de decisiones a todos niveles, no tienen acceso pleno y control sobre recursos de los cuales dependen como tierra, agua, educación y servicios de salud y en la mayor parte del mundo están denegado el derecho de controlar los procesos de sus propios cuerpos.¹⁶

En la mayoría de las sociedades, por no decir en todas, a las mujeres se les enseña que su principal papel es velar por las necesidades de hombres y niños. Los hombres, por el otro lado, nacen con un roles y derechos privilegiados que les otorgan poder en las esferas privadas y públicas, y sobre las vidas de las mujeres. En su conjunto, estos privilegios y derechos, aunque están cambiando con la emancipación de las mujeres, todavía son parte del cuerpo de tradición de cada cultura. En muchos casos, estas tradiciones son utilizadas para perpetuar prácticas y creencias opresivas -que pueden devastar las vidas de mujeres-, para garantizar que a las mujeres no les será permitido confrontar las posiciones de poder que ocupan los hombres. Lo interesante es que tanto hombres como mujeres apoyan estos sistemas y suscriben estas prácticas.¹⁷

Para enfrentarse a las inequidades entre mujeres y hombres, a las injusticias causadas por la discriminación en contra de la mujer, es necesario cambiar, dentro de la sociedad, aspectos estructurales de poder que subordinan a la mujer; por lo tanto acciones que buscan efectuar estos cambios necesitan enfocarse no en las mujeres aisladas de dichas estructuras, sino entender su posición dentro de éstas y trabajar con ellas para cambiarlas.

¹⁶ Ibid p. 175.

¹⁷ Ibid. p. 175-76.

Sin embargo, muchas veces organizaciones, instituciones y agencias internacionales de copoperación, que buscan resolver problemas asociados con la discriminación contra las mujeres, se equivocan al considerarlas como un grupo aislado, con intereses distintos a los demás. La consecuencia es que diseñan proyectos "especiales" para la mujer como una manera de integrar el enfoque de género en sus programas de desarrollo, lo que frecuentemente resulta contraproducente al marginar los intereses de las mujeres de lo demás del programa en vez de integrarlas y, con esta visión, ejecutan proyectos inapropiados.

Si bien es cierto, es necesario trabajar específicamente con las mujeres para confrontar y superar su opresión y sus efectos, no lo es menos que si este trabajo no está basado en un análisis sobre los roles y actitudes de hombres y mujeres en una determinada situación, puede ignorar los intereses reales de las mujeres e incrementar su carga de trabajo o puede exponerlas a reacciones violentas de parte del hombre, dado que no reconoce el impacto del trabajo sobre ellos.¹⁸

Como lo argumenta Oxfam: "el punto fundamental es que ni mujeres, ni hombres, ni niños forman un grupo homogéneo, ni un grupo aislado de otros seres humanos. Mujeres, hombres e hijos son completamente interdependientes, e intervenciones de desarrollo, no importa en quienes están enfocados, afectan a todos/as... Una conciencia de género y sus herramientas de análisis, proporcionan una comprensión detallada sobre la medida en que las mujeres tienen desventaja en relación a los hombres, no aislandolas como un grupo aparte, sino examinando a las mujeres en relación con los hombres en la sociedad."¹⁹

¹⁸ Ibid p. 179.

¹⁹ Ibid. p. 179.

Como las relaciones entre hombres y mujeres forman la base de la sociedad humana, "el análisis de las implicaciones de estas relaciones deben formar la base para intervenciones de desarrollo y ayuda humanitaria."²⁰

En este sentido, está claro que "las mujeres necesitan apoyo y empoderamiento en relación a los hombres, pero los hombres necesitan reconocer esto, comprender la necesidad de cambios y cambiarse a si mismos", lo que implica un trabajo que va más allá de proyectos sólo enfocados en mujeres y busca cambiar las relaciones de poder entre ellas y los hombres.²¹

Como es de esperarse, los enfoques teóricos tienen implicaciones importantes directas en las características que tienen las actividades de desarrollo que son diseñadas para beneficiar a mujeres.

Oxfam argumenta que el enfoque de MED no analiza la relación entre los papeles de hombres y mujeres y tampoco cuestiona el por qué las mujeres no están participando en procesos de planificación y toma de decisiones, por lo cual tiende a impulsar proyectos para mujeres o componentes para mujeres dentro de programas más globales. Este tipo de política resulta en proyectos que tienden a incrementar la carga de trabajo para las mujeres o las marginaliza de los objetivos centrales del proyecto; en ambos casos se deja a las mujeres en peores condiciones que antes.²²

Contrapuesto a esto, el enfoque de GED examina los roles y necesidades de mujeres y hombres, y cómo se relacionan entre

²⁰ Ibid p. 179.

²¹ Ibid. p. 179-80

²² Ibid. p. 205.

sí. Cuestiona el acceso a recursos y la toma de decisiones sobre su uso que tienen las mujeres comparado con los hombres y también las inequidades basadas en el género en todas las áreas de la vida.

Este enfoque define el desarrollo, no basado en los modelos económicos de crecimiento continuo, sino en justicia social y mejoramiento de la calidad de vida para todos/as. Dentro del marco GED pueden haber proyectos diseñados para beneficiar a las mujeres específicamente y para resolver sus necesidades particulares, pero proporciona un contexto dentro del cual se pueden identificar estas necesidades con mejor exactitud²³.

Un elemento fundamental para la aplicación del enfoque GED a acciones de desarrollo es el concepto de empoderar a las mujeres a través de incrementar su capacidad de auto-determinación, identificar sus problemas y trabajar en buscar soluciones. La subordinación de las mujeres es visto no sólo como un problema de los hombres, sino también de otras formas de opresión de clase y raza. Reconoce la necesidad de llegar a la satisfacción de las necesidades estratégicas de las mujeres relacionadas con sus múltiples papeles dentro de la sociedad, indirectamente a través de la movilización desde abajo de las mujeres, alrededor de las necesidades prácticas de género como una manera de confrontar la opresión de las mujeres.²⁴

Sin embargo -como señala Oxfam-, este término ha sido aplicado a proyectos y procesos que en realidad no empoderan a las mujeres porque no van más allá de promover una forma de participación que no cuestiona las estructuras de poder existentes. Por lo tanto el término empoderamiento debería ser utilizado sólo en relación con grupos que definen sus propios objetivos, métodos y procesos.²⁵

²³ Ibid. p. 205.

²⁴ Mikkelsen, p. 156 y Eade y Williams. p. 206.

²⁵ Eade y Williams, op cit. p. 206-207.

La perspectiva de género, en tanto parte del principio de la equidad entre hombres y mujeres, se convierte en uno de los puentes para planteamientos alternativos de desarrollo, que consideran la existencia y utilización de amplios espacios de participación de la población en las decisiones fundamentales de cara al desarrollo, es un componente central de una estrategia de desarrollo.

En el caso específico de una estrategia de desarrollo local, por ser los espacios locales relativamente pequeños, facilitan la creación y aplicación de mecanismos de participación ciudadana, que es a la vez una necesidad para la concertación. Tomando en cuenta lo anterior, la aplicación de la perspectiva de género en el planteamiento del desarrollo local se convierte en un imperativo, tanto para los que formulan la estrategia como los encargados de ejecutarla. Si se parte del objetivo de empoderar a la población para participar en las decisiones estratégicas que les conciernen, la participación de las mujeres de una localidad en la formulación y ejecución de una estrategia de desarrollo se convierte en una necesidad insoslayable.

EL CASO DE TECOLUCA.

Datos básicos del municipio

Tecoluca, el “lugar de los búhos” en la lengua indígena Nahuat, es el municipio más grande del departamento de San Vicente y uno de los cuatro más grandes del país, con una extensión territorial de 285 kilómetros cuadrados. Se ubica a 70 kilómetros de la capital y limita al norte con el municipio de San Vicente, al sur con el Océano Pacífico, al este con el departamento de Usulután, al oeste con el departamento de La Paz.

Durante la época colonial el municipio fue sede de Tehuacán, capital de los Nonualcos y todavía se pueden apreciar muestras de esta parte de su historia en el sitio arqueológico, las Ruinas de Tehuacán. En 1874 obtuvo el título de Villa y luego, en 1930, el de Ciudad. En Tecolula existen 26 cantones donde se ubican más de 64 comunidades.

La población municipal según el censo de 1971 era de 25,413 habitantes, lo que representaba una densidad poblacional de 89 habitantes por Km² y el 16.6% de la población del departamento. En 1992, la población registrada por el Censo era de 16,746 habitantes, lo que representaba el 11.7% de la población del departamento y la densidad poblacional se había reducido a 59 habitantes por kilómetro cuadrado, comparado con 243 habitantes por km² a nivel nacional. La densidad poblacional para 1992 presentaba una disminución de 34% en relación con la de 1971.²⁶

Cuadro No 1
Población municipal por edad, sexo; urbano y rural

Edad	Población total			Urbana			Rural		
	Total	Hombr.	Mujeres	Total	Hombr.	Mujeres	Total	Hombr.	Mujeres
0-14	7,113	3,723	3,390	926	470	456	6,187	3,253	2,934
15-29	4,725	2,340	2,385	801	383	418	3,924	1,957	1,967
30-44	2,185	1,013	1,172	343	149	194	1,842	864	978
45-59	1,525	735	790	257	98	159	1,268	637	631
60 y más	1,198	572	626	253	111	142	945	461	484
Total	16,746	8,383	8,363	2,580	1,211	1,369	14,166	7,172	6,994

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC, V Censo de Población 1992, 1995.

²⁶ Digestyc, V Censo de Población 1992, 1995 p. 7.

Analizando los datos del cuadro Nº 1 podemos apreciar dos características principales dentro de la población: es eminentemente rural (85%) y también joven (71% de las personas son menores de 30 años). Otro dato importante es que casi la mitad de la población está compuesta por mujeres (49.9%).

Este municipio fue una zona altamente conflictiva y despoblada durante el conflicto, lo que obligó a que mucha de la población saliera del municipio, buscando refugio dentro y fuera del país. Con la firma de los Acuerdos de Paz, se inicia un importante proceso de repoblación y de reestructuración de las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales que existían anteriormente.

Un factor importante en la formación de esta nueva realidad municipal, es que entre muchos de los nuevos habitantes, existen lazos históricos basados en experiencias compartidas durante la guerra; en el proceso de repoblación y desmovilización en el caso de los ex-combatientes y, ahora durante los procesos de consolidación de las comunidades.

En este sentido los nuevos valores y formas de organización social y económica que se han implementado, han facilitado los esfuerzos de crear comunidades unificadas, que en muchos casos tenían orígenes distintos aún con experiencias similares.

Los cambios en las relaciones económicas, sociales y culturales entre la población, han demandado cambios en la forma de participación ciudadana en las decisiones sobre su desarrollo y en la forma de gobernar el municipio. Con el cambio en el gobierno municipal, en 1994, se abren nuevas formas de relación entre las comunidades y la municipalidad y también nuevos espacios de discusión y coordinación entre la alcaldía y los otros agentes que apoyan el desarrollo de las comunidades, como organizaciones gremiales, organismos

no-gubernamentales, dependencias del Estado, la Iglesia Católica, etc.

Dicho de otra manera, se abre la posibilidad de que la población trabaje junto con otros actores institucionales en la definición de un estilo de desarrollo propio para el municipio.

La alcaldía y otros actores identifican como fundamental la concertación entre estos diferentes agentes y, para fomentar la concertación y coordinación entre ellos, se estableció el Comité de Desarrollo Municipal de Tecolula (CDM) como una iniciativa de la Alcaldía, la sociedad civil organizada en el municipio y otros actores. Los objetivos más importantes del CDM son:

- Aumentar la participación de la población en las decisiones estratégicas municipales, para que las acciones de desarrollo vayan dirigidas a resolver los problemas prioritarios y la población pueda asumir responsabilidad en el diseño y la ejecución de las mismas.
- Facilitar la elaboración e implementación de una estrategia de desarrollo sustentable concertada para Tecolula y promover esfuerzos de coordinación entre los diversos agentes de desarrollo del municipio para la elaboración, gestión y ejecución de proyectos articulados de desarrollo dentro de este marco.

Tecolula tiene un gran potencial productivo en el campo agropecuario y agroindustrial. La mayor parte de las tierras del municipio son planicies y los suelos tienen un alto potencial para actividades agropecuarias rentables.

Antes del conflicto, existía por un lado, un número reducido de familias dueñas de grandes haciendas dedicadas principalmente a la producción comercial de algodón, caña de azúcar, café en la parte alta del volcán y la ganadería, y por otro,

un número grande de familias sin o con poca tierra que se dedicaban a trabajar en las haciendas y sembrar granos básicos cuando podían encontrar y pagar tierra.

Sin embargo, el conflicto y especialmente los procesos de transformación agraria relacionados con él, han cambiado radicalmente la estructura socio-económica y los sistemas de producción existentes en Tecoluca.²⁷

En este sentido, es importante destacar que la tierra está distribuida de una forma bastante equitativa, con un número importante de mujeres como nuevas propietarias. En general, esta situación de acceso a la tierra representa una oportunidad para muchas familias de mejorar sus ingresos y así sus condiciones de vida. En el caso de las mujeres que han accedido a tierra en estos últimos años, si bien es cierto son propietarias de parcelas, éstas son trabajadas en la mayoría de casos por sus compañeros de vida, quedando siempre en dependencia de las decisiones de los hombres en las actividades productivas y, cuando participan en la producción, su trabajo es totalmente invisibilizado .

Sin embargo, aunque la mayoría de las familias tienen tierra, no es mucha y además, no tienen los recursos financieros ni el conocimiento que les permitiría intensificar y diversificar su producción para hacerla más rentable.

Ahora bien, para tener una mejor panorámica sobre la población del municipio, nos remitimos a los datos que presenta el V Censo de Población realizado en 1992. En esta oportunidad

²⁷ Actualmente, los beneficiarios del PTT representan un estimado de 40% de los productores del municipio y los beneficiarios de la Reforma Agraria un 25% adicional, mientras que los campesinos sin tierra representan sólo el 16%, un cambio drástico comparado con la situación anterior cuando se estima que los campesinos sin tierra representaban el 85% de las familias (Grajeda et. al, 1996 p. 21).

se han extraído algunos datos que dan una idea de la situación de hombres y mujeres del municipio en diversas áreas.

Los primeros datos que resaltan del Cuadro No.2, son los de la Población Económicamente Activa (PEA) y la Población Económicamente Inactiva (PEI).²⁸ Existe una gran diferencia entre la participación de hombres y mujeres en estos rubros; por ejemplo, mientras de la PEA, el 84.3% son hombres, de la PEI el 79% son mujeres.

Dentro de la población considerada económicamente activa, el 95% están ocupados, de las cuales el 75% trabajan dentro del sector agrícola. Es evidente que las otras actividades, a excepción del comercio, se encuentran poco desarrolladas en el municipio, si se observa a partir del empleo generado.

El 5.4% de la población (PEA) fue considerada desocupada, que es un poco menos del promedio del 6.5% a nivel nacional en las áreas rurales. Sin embargo, la población sub-empleado visibles (que trabaja menos de 40 horas a la semana involuntariamente) representa otro 22% del PEA, si consideramos que todos quisieran trabajar mas. No es posible cuantificar los sub-empleados invisibles quienes son los que trabajan 40 horas o mas pero no ganan suficiente para llenar sus necesidades básicas porque no hay información sobre ingresos en el censo.

Dentro de la población considerada PEI, la mayor parte (60.7%) de las mujeres son consideradas como amas de casa,

²⁸ La PEA está compuesta por todas las personas de 10 años y más que se encuentran en condiciones de trabajar y está formada por los ocupados y desocupados. La PEI son todas las personas de 10 años y más que por diferentes motivos no pueden incorporarse a la realización de actividades remuneradas y está compuesta por amas de casa, estudiantes, jubilados, incapacitados permanentes, etc. (Digestyc, V Censo de Población 1992, 1995 p. ?).

principalmente porque la metodología del censo solo registra la ocupación principal de las personas.

Esta metodología y la lógica de ubicación en cada una de las categorías (PEA/PEI) a partir de la remuneración económica, hace que todo el trabajo que la mujer hace en apoyo a las actividades remuneradas de sus compañeros de vida e hijos quede invisibilizado. Esta situación es más evidente en el caso de las mujeres rurales, quienes además de realizar trabajo doméstico, también se involucran en apoyo a las actividades productivas familiares, sin que esto sea tomado en cuenta.

Aunque no existen datos -a excepción del censo- sobre las actividades económicas de las mujeres a nivel municipal, los resultados de una encuesta a 195 mujeres en 11 comunidades del sur del municipio, sugieren que si bien es cierto que el 99% de las mujeres manifiestan que su principal trabajo son los oficios domésticos, el 60% respondieron que participaban en por lo menos una actividad económica, incluyendo el 17% que tuvieron dos actividades económicas además de sus labores domésticas. Las principales actividades económicas reportadas por las mujeres son producción agrícola, crianza de animales mayores y menores, así como actividades comerciales como el manejo de una tienda o un comedor.²⁹

También dentro de la PEI se encuentra un número importante de estudiantes (29% del PEI), quienes probablemente trabajan tiempo parcial en apoyo a sus padres, tanto en tareas no remuneradas como remuneradas, cuyo trabajo también queda invisibilizado dentro de las estadísticas del censo.

²⁹ Blandón y Moreno, "Definición de Áreas Prioritarias para la Participación Real de las Mujeres Dentro del Sistema Económico Social (SES) en el Sur del Municipio de Tecoluca," 1995 p. 24-25.

Cuadro No 2
**Distribución de población por principales
actividades económicas**

Población de 10 o más años

Concepto	Total	Mujeres	Hombres
Población 10 y mas años	11,968	6,092	5,876
Económicamente activa	5,317	837	4,480
Ocupada	5,032	791	4,241
Agricultura	3,757	199	3,558
Comercio			
por mayor y menor	290	188	102
Industrias manufactureras	220	100	120
Servicio doméstico	139	138	1
Otros	626	166	460
Desocupados	285	46	239
Económicamente Inactiva	6,651	5,255	1,396
Ama de casa	4,034	4,034	0
Estudiante	1,931	1,009	922
Discapacitado permanente	141	53	88
Jubilados	43	16	27
Otros	545	159	386

FUENTE: Elaboración propia con base en información de DIGESTYC
V Censo de Población y Vivienda: 1992, 1995.

En cuanto a la población alfabetizada y analfabetizada del municipio, se ha tomado la de 5 y más años. Los datos no reflejan una diferencia sustancial entre hombres y mujeres en cuanto a estar o no alfabetizados, aunque se presenta una leve diferencia a favor de los hombres, que tienen un 2.2% menos analfabetos que las mujeres. Esta situación posiblemente es debida a que buena parte de esta población estuvo concentrada en refugios durante el conflicto, y en esos lugares se realizaron proyectos de alfabetización que incluía a hombres y mujeres.

Por otro lado, al regresar al municipio, distintas instancias realizaron y siguen realizando programas de alfabetización para la población.

La población estudiantil y los niveles de escolaridad, que abarcan a la población de 5 años y más, reflejan niveles similares para hombres y mujeres. Aunque es importante resaltar que a medida que los grados educativos avanzan, es menor la población, tanto de hombres como de mujeres, que participan o han participado de una educación formal. Así se tiene que de 1,192 estudiantes que se encuentran entre el primer y tercer grado, sólo 595 se encuentran en educación media (de séptimo a bachillerato). Esta situación también se presenta en los niveles de escolaridad, ya que 3,046 personas reportan tener un nivel de escolaridad que va entre el primero y tercer grado y sólo 1,775 de educación media. En ambos casos, la disminución es de alrededor del 50%.

Es evidente que existen limitantes que hacen que la población no se siga incorporando a los procesos educativos formales; algunos de ellos son, por ejemplo, que las escuelas cercanas a ellos no cubren más de cierto grado y la población no cuenta con recursos para poder trasladarse a escuelas fuera de sus comunidades para proseguir sus estudios; esto está relacionado con que muchos niños y jóvenes son incorporados a las actividades domésticas y productivas familiares, por lo que abandonan sus estudios.

Por último, se presentan en forma general las actividades a que se dedica la población. La diferencia más sensible se encuentra en los rubros de ocupada/o y ama de casa; en el primero se tiene que el 84.3% son hombres y en el segundo el 100% son mujeres; esto, como se dijo antes, es resultante de los criterios utilizados para clasificar en una u otra categoría.

Cuadro No 3
Información sobre el nivel educativo de la población

Concepto	Mujeres	Hombres	Total
Pob. Analfabeta	3,250	2,927	6,177
Urbana	323	257	580
Rura	2,927	2,670	5,597
Pob. Estudiantil	1,390	1,248	2,638
Parvularia	55	24	79
Básica	996	916	1,922
Media	329	276	595
Superior	20	22	42
Niv. Escolaridad	3,725	3,798	7,523
Parvularia	56	27	83
Básica	2,745	2,769	5,514
Media	853	924	1,775
Superior	31	45	76
No Especif.	40	33	73

FUENTE: Elaboración propia con base en información de DIGESTYC,
V Censo de Población y Vivienda 1992. 1995.

El sur de Tecoluca y el Sistema Económico Social (SES)

Como ya se ha mencionado, el municipio de Tecoluca fue uno de los más afectados durante el desarrollo del conflicto armado, lo que provocó la salida de una gran cantidad de población, mayormente rural, que se asentó en otros lugares del país, así como en Honduras y Nicaragua.

A partir de 1991, después de varios intentos fallidos, se desarrolló un proceso de repoblamiento de la costa del municipio; en ese año llegaron aproximadamente 280 familias (1,500 personas) y dicho proceso se intensificó a partir de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, incluyendo a desmovilizados del

FMLN. Las informaciones más recientes indican que en este sector, se encuentran 14 comunidades de repoblación y reinserción, donde viven aproximadamente 876 familias (3,222 personas).

Actualmente, cada una de las comunidades cuenta con una Directiva Comunal y en la mayoría de existe por lo menos una organización asociativa o cooperativa de tipo productivo. También existen organizaciones de mujeres, de jóvenes, de lisiados, religiosas, etc.

Para articular las organizaciones comunitarias en las áreas sociales y económicas se crea en 1993 el Sistema Económico Social (SES), que es una organización micro-regional que representa las organizaciones productivas de las comunidades, quienes participan a través de sus directivos en la asamblea del SES y eligen una Junta Directiva de cuatro miembros cuya presidenta es una mujer.

En las áreas sociales, el SES coordina sus actividades con el gremio CRIPDES San Vicente que representa a las organizaciones comunales de la costa, cuyos líderes participan en asambleas regulares a nivel micro-regional y eligen miembros de la junta directiva.

Es importante mencionar también la presencia de un número importante de organizaciones no-gubernamentales que trabajan en áreas sociales como salud y educación, así como en áreas productivas, donde es notable la presencia de la oficina regional de CORDES que jugó un papel primordial en la formación del SES y continua apoyándolo fuertemente.

El programa de capacitación a mujeres del sur de Tecoluca (las comunidades de la costa).

A mediados de 1995, la Buntstift de Alemania estaba interesada en apoyar un proyecto de capacitación con enfoque de

género en alguna de las zonas exconflictivas del país. Después de varias consultas, incluida la FUNDE por su experiencia de trabajo en algunas de dichas zonas como Chalatenango y San Vicente y, dada la existencia de importantes niveles de organización en el sur del municipio de Tecoluca, así como del SES, se decidió por un programa de capacitación impulsado por la FUNDE y orientado a fortalecer la participación de las mujeres en los distintos ámbitos de la vida comunitaria en el sur del municipio.

Con el fin de diseñar una propuesta de capacitación que respondiera no sólo a las necesidades de capacitación de las mujeres, sino que tomara en cuenta sus limitantes para poder acceder a los proyectos de capacitación que se definieran, se consideró que era necesario conocer la situación específica en que se encontraban las mujeres del sector, en cuanto a la realización de sus actividades y sus marcos de participación en la vida comunitaria.

De esa forma, las interrogantes a las que se pretendía dar respuesta, a través un diagnóstico y propuestas eran: ¿Cuál es la participación de la mujer del sector dentro de la complejidad de estructuras y ámbitos existentes? y ¿Cuáles son las principales limitantes que la condicionan, y sus prioridades de atención, en términos de capacitación?

Una primera respuesta, que fue la hipótesis de la que se partió en la investigación, es que: aun cuando en esta zona, por las características históricas mencionadas, las mujeres mantienen un nivel de participación más significativo que en otras zonas rurales del país, éste se reduce, la mayoría de las veces, a lo que tiene que ver con la necesidad de las mujeres de cumplir con los roles que les son asignados por la división sexual del trabajo y, menos con el hecho de cuestionar la posición de las mujeres en la sociedad, existiendo limitantes que condicionan dicha participación.

Algunas de las limitantes principales serían: la carga en tiempo y esfuerzo que significan las responsabilidades familiares, el número alto de hijos, los niveles de analfabetismo, el hecho de ser marginadas de algunas actividades (organización política, económica) y, en algunos casos el bajo nivel de autoestima de las propias mujeres.

El estudio que se realizó pretendía lo siguiente:

- a. Tener un conocimiento preliminar de los niveles de participación de las mujeres en los ámbitos sociales, económicos y políticos dentro de las comunidades y el SES; así como sobre las principales causas que limitan o impiden dicha participación.
- b. Contar con una primera sistematización de las experiencias organizativas/productivas de las mujeres.
- c. Definir las áreas prioritarias de atención del Programa de Cooperación de la Fundación y una propuesta de proyectos iniciales a realizar dentro del programa.

El programa de capacitación que se elaboró tenía los siguientes componentes:

- a. Constitución del equipo coordinador
- b. Promoción de las capacitaciones
- c. Guardería
 - Capacitación a mujeres que atenderán las guarderías
 - Guarderías
- d. Alfabetización
 - Capacitación a capacitadoras
 - Alfabetización
- e. Capacitación en panadería

LA ACCION: LOGROS Y LIMITACIONES

Se iniciará este apartado señalando los logros obtenidos durante la ejecución del proyecto, para señalar posteriormente la metodología que se siguió, que fue la que en última instancia, permitió que este proyecto fuera considerado exitoso, así como también se presentarán algunas de las limitantes encontradas.

Algunos de los resultados positivos alcanzados durante el proyecto son los siguientes:

- Se alcanzó un buen nivel de participación de las mujeres del sector; tanto en el equipo coordinador, las maestras y las encargadas de las guarderías.
- Se realizaron procesos de seguimiento y evaluación sistemática del trabajo realizado, lo que permitió conocer los problemas en la marcha y ejecutar medidas correctivas para superarlos. Lógicamente, dada la poca experiencia de las mujeres en este tipo de proyecto, no todos los problemas fueron superados, pero sirvió como un proceso de formación para las mujeres mismas, así como de incentivo personal, ya que fueron capaces de llevar adelante un proyecto para mujeres en un contexto adverso, específicamente en cuanto a los niveles de machismo existente en el lugar.
- Se tuvo la participación continua de 70 mujeres en la alfabetización, de un total inscrito de 84. En este sentido éste ha sido un logro sin precedente en el sector, ya que en otros proyectos similares los cursos terminaban con 3 o 4 mujeres.
- En términos cualitativos, el proyecto despertó interés, curiosidad y hasta respeto en las organizaciones y la gente del lugar. Era la primera vez que un proyecto ejecutado por y para las mujeres del sector había tenido éxito.

- Algunos de los elementos que las mismas mujeres participantes señalaron como aspectos importantes que las motivaron a participar y permanecer en el proceso de capacitación fueron:

- Que el lugar de la capacitación era accesible
- El funcionamiento paralelo de las guarderías
- La motivación y animación de parte de las maestras y coordinadoras
- Que se trabajaba sólo un día a la semana, el sábado.
- Que estaban sólo entre mujeres
- El enfoque de género de la cartilla.

O sea que se logró crear un espacio en el cual las mujeres tienen y sienten la oportunidad de pensar, hablar y aprender juntas, lo cual es un paso importante hacia el objetivo del programa.

Un aspecto importante que se tuvo presente en este esfuerzo, es que tenía que contar, en todas sus fases, con la participación de las mujeres del sector, ya que ellas serían las sujetas activas que participarían en la ejecución del programa de capacitación. Con esa visión, el trabajo se desarrolló, en buena medida, con la participación de las mujeres, tanto en su concepción como en su ejecución.

Es importante mencionar, por lo tanto, que fue lo que se hizo en cuanto a la elaboración del diagnóstico y la propuesta, para rescatar en cada una de las fases que se realizaron, las limitantes encontradas y la forma en que se concretizó la participación de las mujeres.

Los pasos que se siguieron fueron los siguientes:

1. Recolección de información bibliográfica relevante para el trabajo.

Una limitante en esta fase fue encontrar poca información sobre las mujeres: cuántas son, en dónde están, qué hacen, cómo lo hacen, cuáles son sus limitantes principales. Esta situación obviamente no se presenta sólo en las zonas rurales como la del estudio, sino es una debilidad a nivel nacional. Ante esto, se procedió a elaborar una encuesta para poder cubrir la información necesaria para la elaboración de la propuesta.

Se consultaron las fuentes bibliográficas existentes que brindaran información sobre las mujeres del sector; también bibliografía específica sobre el enfoque de Género en Desarrollo, lo que permitió ubicar la problemática de las mujeres del sector en términos teórico/metodológicos; se tuvo acceso a la información resultante del Censo de las comunidades del sector, realizado por la Fundación CORDES. Toda esta información permitió ubicar la problemática de las mujeres del sector en un marco espacial, socio-económico y teórico/metodológico, para luego poder analizar información más específica.

2. Aplicación de una encuesta a mujeres en las comunidades, con el objetivo de conocer en forma más concreta y por comunidad, su situación, sus limitantes y lo que las mujeres consideran como las áreas prioritarias de capacitación que tendría que atender el Programa de Cooperación.

Esta encuesta fue discutida con representantes de las mujeres y para su aplicación se contrataron a cinco mujeres del sector, que habían adquirido experiencia en pasar encuestas por haber participado en la realización del Censo realizado por la Fundación CORDES.

El que fueran mujeres del sector las que participaran en las encuestas, propició por un lado, que reflexionaran alrededor de que hay otras oportunidades para ellas fuera de los trabajos

cotidianos que realizan, siempre y cuando tengan oportunidades de capacitarse; y por otro, dio más confianza a las encuestadas, lo que en alguna medida contribuyó a la veracidad de los resultados.

Una vez finalizada la fase de encuestas en cada comunidad, el equipo de la FUNDE procedió a codificar, tabular y sistematizar la información.

3. Adicionalmente a las encuestas, se realizaron entrevistas con dirigentes en el sector para conocer su punto de vista sobre el nivel de participación de las mujeres en el sector, lo que consideran como las principales limitaciones existentes y sus propuestas de áreas prioritarias.

Este punto fue muy importante porque permitió conocer la percepción de los dirigentes del sector, tanto hombres como mujeres, sobre los aspectos mencionados.

4. Una vez sistematizada la información, ésta se presentó en un taller con mujeres representantes de cada una de las comunidades del sector y las dirigentes de la organización de mujeres, con el objetivo de discutir y priorizar las necesidades de capacitación que resultaron de las encuestas.

Esta discusión permitió no sólo socializar los resultados de la investigación, sino lo más importante, permitió a las mujeres decidir qué y como querían que se realizara el programa de capacitación. De hecho, en esta oportunidad, no sólo se validaron las propuestas de capacitación surgidas de las encuestadas, sino las mujeres propusieron y decidieron sobre la mejor forma de superar sus limitantes principales para poder asistir a las capacitaciones.

De esa discusión surge la propuesta de realizar las capacitaciones en cuatro centros zonales, para superar el problema

de la distancia y el difícil acceso, así como la de la existencia de guarderías en cada uno de los centros, para superar el problema que representa el cuidado de los hijos menores para las mujeres que quisieran asistir a las capacitaciones.

Con estos elementos se elabora la propuesta, la cual es presentada y discutida en un taller, con las dirigentes de la organización de mujeres del sector, la Junta Directiva del SES y los miembros del equipo de investigación, para discutir y aportar a los resultados del trabajo.

Como ha podido observarse, desde la concepción de la idea, se involucró a las mujeres del sector en la discusión sobre su diseño, ejecución, hasta la decisión última sobre el programa de capacitación.

Un aspecto esencial fue el conjunto de reuniones y talleres de discusión sobre los avances del trabajo. La participación de las mujeres en estas actividades, permitió que las mujeres participantes sintieran como suyo el proyecto y le dedicaran tiempo, ya que sus opiniones y sugerencias fueron discutidas y tomadas en cuenta.

Otro elemento importante de participación de las mujeres en el proyecto es que el equipo responsable se formó con mujeres del sector y se capacitó a algunas como alfabetizadoras y a otras para atender las guarderías.

Los obstáculos principales fueron y siguen siendo los de siempre: un esfuerzo sobre-humano de las mujeres por participar en actividades fuera de las tradicionales, lo que en algunos casos ocasionó problemas personales a algunas de las participantes. Sin embargo, el proyecto se ejecutó como estaba previsto aunque existieron algunos obstáculos puntuales que es necesario mencionar en función de propiciar mejores niveles de participación de las mujeres, no sólo en proyectos

o programas específicos, sino en el impulso del desarrollo de una localidad.

Por ejemplo, cuando se procedió a formar el equipo responsable de la ejecución del proyecto, se pudo percibir que no todas eran líderes naturales y no fueron escogidas por las mujeres de las comunidades. La idea inicial era nombrar a una coordinadora general y una responsable de cada centro de capacitación que se formaría. En algunas comunidades sí se sometió a discusión la propuesta de quien podría ser la responsable del centro, pero en otras no fue así; tampoco en el caso de la coordinadora general que fue nombrada directamente por la organización de mujeres.

Esta situación provocó cierto malestar entre las mujeres, principalmente las que se contrataron para servir de maestras, ya que consideraban que en sus comunidades habían otras mujeres que podrían haber desempeñado mejor las funciones que les correspondían a las responsables de los centros de capacitación. Aunque esto es una situación que se dio sobre la base de valoraciones subjetivas, no dejó de causar problemas a algunas de las responsables de los centros, principalmente frente a las maestras.

La existencia de violencia familiar y el machismo, relacionados con la dificultad de enfrentarse a dichas problemáticas de parte de las mujeres, ha estado presente aún dentro del mismo equipo coordinador, lo que ha afectado de alguna manera el desarrollo del proyecto.

Obviamente, este es un problema que va más allá del proyecto y que tiene raíces estructurales, por lo que no es fácil de erradicar. Lógicamente no era ese el objetivo del proyecto, sino más bien conociendo esta situación lo que se pretendía era, a través de la capacitación (la cartilla de alfabetización que se usó era con enfoque de género), iniciar

un proceso de concientización entre las mujeres participantes, para dar un primer paso en la dirección de buscar soluciones, precisamente, a los problemas estructurales.

LECCIONES DERIVADAS

Hasta aquí se ha expuesto la experiencia que ha significado la ejecución de un proyecto concreto para mujeres en una localidad determinada del país. A partir de ahí, es importante rescatar las lecciones que se pueden derivar en función del impulso de estrategias de desarrollo a nivel local, que tomen en cuenta la participación de las mujeres como uno de sus componentes fundamentales.

En ese sentido, es importante destacar que elaborar proyectos para grupos específicos de mujeres del área rural, en este caso, las del sur del municipio de Tecoluca, es un proceso complejo. Y es complejo incorporarlas en el diseño y la implementación de una estrategia de desarrollo, por cuanto este sector presenta una serie de limitaciones que le hace más difícil y a veces casi imposible, integrarse activamente a procesos de desarrollo. Desde ese punto de vista, hay valoraciones necesarias de tomar en cuenta al momento de pretender incluir a las mujeres como sujetas activas en procesos de desarrollo local o regional:

1. El hecho de elaborar una estrategia de desarrollo sobre la base de lo que "las mujeres quieran", no garantiza que las políticas en ella contenidas en realidad tengan un impacto positivo sobre el nivel de vida o la posición de las mujeres en la comunidad. "El requerimiento - sólo preguntar a las mujeres - parece asumir que todas las mujeres saben que se requiere para mejorar sus condiciones de vida o mejorar su posición social. Pero esto subestima el hecho de que la vida

de las mujeres es restringida.³⁰ Por ejemplo, en el caso del programa de capacitación, si bien es cierto se han tomado en cuenta las prioridades que las mujeres han señalado, también el equipo de investigación presentó propuestas en el taller con las mujeres del sector, que en alguna medida pueden contribuir a obtener mejores resultados. De la misma forma, la necesidad de asesoría y capacitación es importante en función de garantizar de mejor manera la participación de las mujeres en una estrategia de desarrollo.

En ese sentido, hay que priorizar las políticas de desarrollo en función de comenzar con las que puedan servir de base para otras acciones, se estaría hablando entonces de "acciones generativas", que son aquellas que tienen la capacidad de actuar como multiplicadores de otras acciones en un proceso dinámico y permanente.³¹

Para ello "un concepto útil es el de Potencial Transformador, que puede ser utilizado para identificar las necesidades prácticas que tienen mayor potencial de producir el cambio. Debe darse prioridad a la satisfacción de aquellas necesidades prácticas que provean las condiciones que permitan intervenciones dirigidas a los intereses estratégicos; o enfrentar las necesidades prácticas de tal manera que la cuestión relativa a los asuntos estratégicos de género surja casi espontáneamente."³²

2. Es necesario, desde la concepción de la estrategia, ver a las mujeres, no como agentes pasivos a la espera de que algo ocurra o únicamente como beneficiarias, sino considerarlas

³⁰ Kate Young "Reflexiones sobre como enfrentar las necesidades de las mujeres" 1992.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

como agentes de desarrollo para ir generando condiciones propicias que contribuyan al éxito de la estrategia de desarrollo.

3. Es necesario incluir metodologías participativas en la concepción, diseño y ejecución de la estrategia de desarrollo, que tome en cuenta las potencialidades y limitantes propias de las mujeres, para garantizar su participación. Esto permitirá contar con una estrategia que responda a las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres, lo que propiciaría una participación efectiva de las mujeres en su implementación.

4. Al momento de la elaboración de las políticas, deben considerarse aquellos aspectos que permitirán mantener su eficiencia en el corto y mediano plazo. "Eso significa que el desarrollo de los programas y proyectos debe ser congruente con los objetivos productivos planteados para el corto plazo y que en el largo plazo debe tender a modificar la situación de subordinación en que se encuentran las mujeres en el sector rural."³³.

5. Para garantizar el éxito de una estrategia de desarrollo local en zonas rurales, debe considerarse la necesidad de acceso de la mujer a la tierra, al crédito y a la capacitación.

6. Dada la existencia de una serie de limitantes que enfrentan las mujeres en el municipio de Tecolula, "los programas y proyectos deben ser adecuados a las necesidades de las mujeres rurales, a la división genérica del trabajo ya existente y, sobre todo, al tiempo que tienen disponible."³⁴. Por ejemplo,

³³ Irma Arriagada "Mujeres Rurales de América Latina y el Caribe: Resultados de Programas y Proyectos" 1992.

³⁴ Ibid.

una de las principales limitaciones señaladas por las mujeres del sector para poder incorporarse a proyectos de capacitación es el cuidado de los hijos, por lo tanto "el programa debe tener en cuenta las exigencias que el trabajo reproductivo impone a las mujeres rurales de modo que se incorporen formas alternativas que les permitan cumplir con el cuidado de los hijos menores."³⁵

7. La estrategia debe considerar desde sus inicios el hecho de que no todas las mujeres en el sector tienen experiencia en materia de organización y, por lo tanto, se deben incluir proyectos orientados a la capacitación necesarias para adquirir dicha experiencia.
8. Dadas las limitantes que existen en el municipio en cuanto a comprensión, de la importancia de que las mujeres participen en el desarrollo, es necesario promover una fuerte concientización en torno a la importancia que reviste la participación de las mujeres en todas las fases de una estrategia de desarrollo. Esto implica un trabajo previo y planificado de motivación a toda la población involucrada.
9. Dado que en Tecoluca se está realizando un esfuerzo de concertación y participación ciudadana de cara al desarrollo local, este proyecto ha permitido crear un espacio de discusión y reflexión de las mujeres no sólo en función de sus situaciones particulares, sino también en lo relacionado con su participación e incidencia en las decisiones estratégicas del municipio.
10. Esta experiencia ha permitido comprobar en la práctica la utilidad de contar con un enfoque de género de cara a los proyectos que distintos agentes realizan. Las herramientas de

³⁵ Ibid.

análisis que este enfoque brinda permiten, al ser utilizadas adecuadamente, incorporar a las mujeres en un proyecto como sujetos de su propio desarrollo, lo que redunda en el éxito del mismo, pero más que todo abre oportunidades de participación de ese grupo que ha estado históricamente marginado, aunque presente en los distintos ámbitos de la vida: las mujeres.

11. Finalmente, el éxito de este proyecto abre más caminos de esperanza para las mujeres, la mitad de la población de este país, ya que aun cuando ha sido ejecutado en un espacio local muy pequeño, tal como ha quedado de manifiesto en este trabajo, los principios y los objetivos que lo orientaron así como los métodos e instrumentos que se implementaron son válidos para cualquier proyecto y, más aún para el diseño y la ejecución de una estrategia de desarrollo humano y sustentable, sea ésta local o regional.

Para concluir el presente trabajo, queremos subrayar algo que planteamos en la introducción y que queda evidenciado a lo largo del análisis y reflexión en torno a las experiencias presentadas y es que la participación de las mujeres en el desarrollo nacional es un reto muy grande y complejo. Por ello, los espacios locales facilitan enfrentarlo con éxito, pero no lo convierten automáticamente en una tarea sencilla. La profundidad y multidimensionalidad de los problemas que deben superar las mujeres y la sociedad salvadoreña en su conjunto, para lograr su plena incorporación como sujetas del desarrollo, demandan que aún en los espacios locales y regionales los esfuerzos no pueden ser simples ni cortoplacistas. Deben hacerse con visión de mediano y largo plazo, con metodologías que partan de las realidades objetivas y subjetivas de las mujeres y que las incorporen desde los diseños mismos y lo que es más importante, con la convicción de que no se trata de un asunto de segunda o tercera importancia: sin una plena participación de la mujer en igualdad

de condiciones y oportunidades que los hombres, no tendremos en el país un desarrollo humano y sustentable.

De aquí que la mujer sea un agente fundamental para el desarrollo regional/local al mismo tiempo que éste se convierte en un proceso que viabiliza y facilita que las mujeres salvadoreñas vayan desde distintas zonas del país, asumiendo paulatinamente ese papel histórico que les corresponde.

BIBLIOGRAFIA

Arriagada, Irma, "Mujeres Rurales de América Latina y el Caribe: Resultados de Programas y Proyectos" 1992.

Blandón de Grajeda, Flora, Andrew R. Cummings, María Elena Moreno y Rolando Almendarez, "*Diagnóstico Socio-Económico del Municipio de Tecoluca, San Vicente,*" San Salvador: FUNDE, Avances No. 9, 1996.

Blandón de Grajeda, Flora y Moreno, María Elena "*Definición de Áreas Prioritarias para la Participación Real de las Mujeres dentro del Sistema Económico Social (SES), en el Sur del Municipio de Tecluca,*" San Salvador: FUNDE, 1995.

Bucher, Debbie y Domínguez, Liza "*El Enfoque de Género y Desarrollo. Un análisis crítico de sus orígenes, aportes y su aplicación,*" IMU, 1995.

Dirección General de Estadística y Censos, *V Censo de Población y Vivienda 1992*, San Salvador, 1995.

Eade, Deborah y Suzanne Williams, *The Oxfam Handbook of Development and Relief*, Oxfam UK and Ireland, 1995.

Mikkelsen, Britha "*Methods for Development Work and Research. A guide for practitioners*" 1995

Young, Kate, "*Reflexiones sobre como enfrentar las necesidades de las mujeres,*" 1992.



COMURES

EL PERU

**LOS RETOS
DEL GOBIERNO LOCAL
HACIA EL SIGLO**

*Políticas nacionales para
impulsar el desarrollo regional/local
como parte del desarrollo del país*

ALBERTO ENRIQUEZ VILLACORTA

Políticas nacionales para impulsar el desarrollo regional/local como parte del desarrollo del país

ALBERTO ENRIQUEZ VILLACORTA

Resulta evidente por lo expuesto en los trabajos anteriores, que el desarrollo regional/local no se puede reducir a un simple ámbito que se está re-descubriendo en nuestro país y que puede abordarse desde diferentes enfoques, ángulos y puntos de vista. Tampoco puede reducirse a un componente del desarrollo social para combatir la pobreza y la extrema pobreza. Es mucho más que una suma de estrategias, con el objetivo de orientar y activar procesos endógenos que incrementen las capacidades internas de cada territorio, sean éstos localidades o regiones. Y es también mucho más que una plataforma para pelear por la autonomía de los municipios y un mayor protagonismo de los mismos en la vida nacional.

Si asumimos la perspectiva histórica, la aproximación a su delimitación conceptual y la riqueza de rasgos y dimensiones que nos arrojan las diferentes experiencias abordadas por los trabajos que configuran este libro, el desarrollo regional/local incluye y trasciende todo lo anterior y se convierte en una condición de posibilidad de la construcción democrática y del desarrollo sustentable en nuestro país.

Al retomar la complejidad y multidimensionalidad de los procesos de desarrollo, la importancia de los diferentes niveles de participación y el rol imprescindible de las especificidades territoriales, el desarrollo regional/local, tal como aquí lo concebimos, es en primer término, una crítica a los esquemas y modelos que han venido "orientando" el crecimiento económico de nuestro país. Se revela contra los esquemas uni-

versales y simples -y contra las políticas verticales que los imponen- que sustituyen desarrollo por crecimiento económico, que reducen el sujeto del mismo a pequeños y poderosos grupos económicos y que excluyen de las decisiones y beneficios a la mayoría de agentes y de regiones y localidades.

Desde otra perspectiva, es también una crítica al planteamiento que sobrevalora la importancia de la apertura de nuestra economía y la postula como solución a todos nuestros problemas de subdesarrollo con la idea subyacente de que "todo lo bueno vendrá de afuera".

Nuestra propuesta de desarrollo regional/local supone un reconocimiento de que las dinámicas determinantes de nuestra competitividad no podemos importarlas, sino debemos generarlas dentro del país y esto sólo puede hacerse desde condiciones territoriales -locales y regionales- concretas. Esto no significa menospreciar lo externo, pero sí comprender que en un mundo caracterizado -entre otras cosas- por un acelerado proceso de globalización y apertura económica, las posibilidades de desarrollo de nuestro país están cada día más articuladas a las capacidades competitivas que tengan sus regiones y municipios.

Por ello, es necesario recuperar la importancia de lo endógeno. La incorporación del país al mundo global debe estar acompañada del fortalecimiento de las capacidades de cada uno de sus territorios para aprovechar las oportunidades y enfrentar las amenazas que esta situación plantea. De lo contrario, la apertura económica que supone la incorporación del país a la globalización podría acarrear las siguientes consecuencias negativas ¹:

¹ Rodríguez, Marcos. "Desarrollo local y cabildo" FUNDE. Doc. de trabajo N° 87. San Salvador. Mayo 1997.

- * La profundización de los ya marcados desequilibrios territoriales, debido a la marginación de aquellas regiones, ciudades o localidades que dejan de ser- o no llegan a ser necesarias o relevantes para la economía global.
- * Una integración subordinada y dependiente de actores globales externos, que como las maquilas, no sólo son volátiles debido a su escaso arraigo territorial, sino que resultan inaccesibles e irresponsables frente a la sociedad local.
- * Mayor vulnerabilidad de estos territorios a crisis ambientales, debido a que su escaso poder de negociación no les permite rechazar un modelo de desarrollo no sustentable.
- * La fragmentación, y la desintegración económica y social de las regiones o ciudades que se inscriben fraccionadamente en el sistema global.

Es necesario contribuir desde nuestro país a la globalización "desde abajo", entendiendo por esto la generación de propuestas y experiencias desde las localidades que admitan, a su vez, la existencia de contextos, experiencias históricas y devenires distintos de cada territorio. A estas alturas es necesario tomar conciencia de que "la globalización desde abajo se encuentra en germen en las relaciones que se han establecido entre grupos de distintos territorios del planeta, en la búsqueda de frentes comunes para solucionar problemas locales"².

En términos positivos se puede afirmar que una estrategia de desarrollo nacional necesita del aporte de cada uno de sus municipios y regiones y que el desarrollo de éstos necesita del apoyo articulador del país, generando una dinámica en la que ambas dimensiones se complementan sin sustituirse.

² Ver: Hiernaux, Daniel: "Desarrollo Regional y Urbano". Tendencias y Alternativas. Tomo I. Pág. 28. Juan Pablos Editor. México, D.F, Febrero 1995.

Incorporar el desarrollo regional/local como componente estratégico exige, en consecuencia, una nueva manera de comprender, proyectar y construir El Salvador. Esto implica, sin lugar a dudas, no sólo una nueva visión sino profundas transformaciones en toda la institucionalidad y el marco regulatorio del país.

En esa lógica, el desarrollo regional/local es una tarea estratégica nacional, inseparable además de la transformación y fortalecimiento municipal y la descentralización del Estado.

En consecuencia, estamos frente a un proceso que exige la plena participación del gobierno y la sociedad civil; de las instancias gubernamentales centrales y los gobiernos municipales, así como de las múltiples organizaciones e instituciones ciudadanas. Su impulso necesita de un entorno nacional que lo favorezca e incentive.

De allí que la implementación efectiva de políticas de Estado para el desarrollo de las localidades y regiones, sea un componente imprescindible para garantizar los procesos territoriales. Hablamos aquí de genuinas políticas públicas en las que participan los diferentes agentes y fuerzas nacionales y que, por encima de los intereses gremiales, institucionales o de partido, están selladas por grandes pactos o acuerdos nacionales.

En El Salvador es necesario, por consiguiente, si queremos generar dinámicas de desarrollo regional/local, impulsar un conjunto de políticas nacionales que se combinen entre sí y que fortalezcan y se alimenten de las estrategias municipales y regionales.

A la luz de las cuatro experiencias -Chalatenango, Nejapa, Acajutla y Tecoluca- abordadas en nuestro libro, saltan, entre otras, las siguientes necesidades nacionales de cara al impulso del desarrollo regional/local:

- Aprovechar de una manera más eficiente los recursos naturales y contar con políticas agresivas e integrales para proteger y promover el medio ambiente (Acajutla).
- Promover y apoyar procesos de concertación (Chaltenango) entre las diversas fuerzas y agentes del desarrollo.
- Introducir un genuino enfoque de género y una fuerte participación de la mujer (Tecoluca) en los procesos de decisión del desarrollo.
- Generar políticas de fortalecimiento del capital socio-institucional, como pilar indispensable del desarrollo (Nejapa).

En el marco anterior y sin pretender agotarlas, queremos presentar a continuación algunas propuestas de políticas que, en nuestra opinión, deben formar parte de una estrategia nacional para el desarrollo regional/local en El Salvador.

PROMOVER UN PROCESO DE DESCENTRALIZACION DEL ESTADO³.

Por descentralización del Estado entendemos aquí un proceso ordenado y progresivo de transferencias de competencias, responsabilidades y recursos desde el nivel central de gobierno a entidades territorialmente desagregadas: municipios y departamentos o regiones.

El proceso de descentralización es, por tanto, de carácter nacional y no sólo gubernamental. Exige el involucramiento de

³ Para un planteamiento más amplio, ver Enríquez, Alberto: "Propuesta para el impulso de un Proceso de Descentralización en El Salvador". Cuadernos de Análisis y Propuestas Mimeo. FUNDE. San Salvador, junio de 1997.

todos los actores del país y un sólido respaldo político. Sólo así tendremos resultados en el mediano y largo plazo que aseguren las necesarias y profundas transformaciones en la gestión pública y privada que este proceso demanda.

La descentralización no es, por consiguiente, un proceso estrictamente técnico, sino que tiene un profundo sentido político. Esto y no su sesgo tecnocrático, es lo que la da su valor. "La descentralización es en esencia una apelación a la participación ciudadana ya sea ésta individual o sobre todo, organizada...es una oferta abierta a la cooperación efectiva entre las instancias gubernamentales, sociales y empresariales".⁴

La descentralización también posibilita "el surgimiento paulatino de una nueva forma de hacer y decidir en política, lo que debe implicar el reconocimiento creciente de nuevos sectores políticos emergentes en regiones, localidades y comunas....La participación ciudadana en sus múltiples, variadas y específicas particularidades regionales y locales, constituye una pieza esencial de una descentralización eficiente y eficaz. Una democracia que se alimenta con el constante desafío de los problemas concretos de la gente y sus organizaciones, que busca el establecimiento de compromisos precisos entre los actores institucionales y sociales, que ahonda, en consecuencia, en el principio de las responsabilidades democráticas y que genera las condiciones para que sea la fuerza social propia de cada territorio el factor clave de su propio desarrollo."⁵

Existe una profunda relación entre descentralización y transformación del gobierno central. Descentralizar implica cambios

⁴ Galileo, Sergio: "Los procesos de descentralización en América Latina: análisis y perspectivas". Mimeo. Santiago de Chile, 12 de octubre de 1992. Pag. 11.

⁵ Ibid. Pág. 12.

drásticos en el gobierno central -que deberán ser determinados con precisión- pero no para debilitarlo. La descentralización deberá ser, por el contrario, un proceso de fortalecimiento del Estado, ya que aunque transformado, el centro continuará teniendo un rol fundamental y las entidades descentralizadas asumirán a su vez, un papel que hasta hoy no han tenido.

Con la descentralización hay, por tanto, una apuesta a las fuerzas endógenas de cada región y municipio como factor determinante de su propio desarrollo. Pero sin que ello implique que cada una quede a la deriva o desligada del resto del país, ni que sea autosuficiente. Un Estado descentralizado supone una fuerte y permanente acción de los entes centrales, tanto en el diseño de políticas como en su regulación y coordinación.

De allí la profunda relación, como dos caras de una moneda, entre descentralización y fortalecimiento de aquellas instancias a las cuales se transfieren competencias, funciones y responsabilidades, sean éstas regiones, departamentos y/o municipios.

Aquí se ubica una interrogante que ha comenzado a debatirse en el país: Es posible un proceso de descentralización sin iniciar simultáneamente un proceso de superación de la fragmentación municipal existente? Y éste hacia dónde debe ir?

Aunque se ha ido gestando un consenso en cuanto a que la atomización de los municipios es obstáculo para impulsar una verdadera descentralización consideramos que no es necesario resolver primero esa atomización y hasta entonces iniciar la descentralización. Lo que sí es importante es impulsar esos dos procesos simultáneamente: descentralizar y superar la atomización municipal.

La descentralización debe tener objetivos claros. A nuestro juicio, los más importantes son:

- Instalar en cada territorio una capacidad de crecimiento económico y un proceso de desarrollo equitativo y sustentable en el mediano y largo plazo, así como una capacidad de interlocución efectiva entre aquellos que representan los intereses privados y públicos.⁶
- Ampliar y profundizar la modernización del Estado, estableciendo en cada región o departamento y municipio una capacidad resolutiva adecuada a cada realidad concreta. Se buscan gobiernos municipales o regionales con capacidad para enfrentar problemas, involucrar a todos los actores y asignar recursos. Con esto se favorecerán también las modalidades interministeriales de trabajo, centradas en el enfrentamiento y resolución de problemas específicos.⁷
- Fortalecer y hacer más eficiente la lucha contra la pobreza al otorgar mayor capacidad de administración y gestión a los municipios y departamentos o regiones, que diseñarán y ejecutarán proyectos y programas adecuados a cada localidad y región y permitirán un control más eficiente de la focalización y la eficacia de la acción social.
- Fortalecer la democracia construyendo una sistemática y genuina participación de los diferentes sectores de la sociedad civil.
- Contribuir a construir una mayor competitividad del país fortaleciendo su capacidad productiva y exportadora. Una economía productiva más amplia y diversificada está necesariamente asociada a un mejor y más diferenciado uso espacial del territorio.

⁶ Galileo, Sergio: "La Política de Descentralización y la Gestión de Programas Sociales": el caso Chileno. Conferencia. San Salvador, El Salvador, julio de 1993. Pág. 13.

⁷ Ibid.

Como un instrumento necesario, consideramos la creación de una Ley Especial de Descentralización para definir algunos lineamientos estratégicos generales del proceso descentralizador en el país. La concebimos como una "ley marco" para delimitar el contorno de un proceso abierto y fortalecer su legalidad.

Dicha Ley deberá contener a nuestro juicio al menos los siguientes puntos fundamentales:

- Qué se entiende por descentralización, fijando sus componentes vertebrales y prioridades.
- La obligatoriedad de la descentralización para las instancias que descentralizarán funciones y para aquellas que las asumirán.
- Establecer una clara transferencia de competencias, partiendo de la definición de cuáles son intransferibles (seguridad nacional, políticas sectoriales, política internacional), cuáles van a ser transferidas. Determinar con precisión los sujetos que hacen y reciben las transferencias y el procedimiento gradual para lograrlo.
- Establecer las fuentes financieras de las entidades descentralizadas y los mecanismos y procedimientos financieros a través de los cuales se fortalecerán las finanzas de los municipios y regiones.
- Regulaciones que ordenen y estimulen la participación ciudadana en la gestión pública a través de diferentes instancias como pueden ser: juntas cantonales, asambleas cantonales, cabildos abiertos, asociaciones de vecinos, etc.
- Redefinición de las funciones de los gobernadores departamentales y estipular si serán electos o nombrados y con qué procedimiento.

- En cuanto al Marco Institucional, deberá señalar exactamente a qué instancias se va a transferir poder y competencias y los requerimientos básicos de su capacidad para ejercerlos y asumirlos.
- Transformaciones en el gobierno central. Se trata de cambiar la periferia cambiando el centro. Esto implica, en primer lugar, redefinir el aparato ministerial y cada uno de los ministerios: cuáles son necesarios, las funciones de cada uno, su interrelación, su relación con las instancias regionales, departamentales y municipales. Y en conjunto la funcionalidad, la cooperación y la coordinación de todo el sistema estatal descentralizado.

Definir también las modificaciones en los otros poderes del Estado: Asamblea Legislativa y Corte Suprema de Justicia.

AVANZAR HACIA UNA INSTITUCIONALIZACION DE LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL QUE INCORPORE EXPLICITAMENTE EL ENFOQUE DE GÉNERO, PROMUEVA LA PARTICIPACION INTEGRAL DE LA MUJER Y ASEGURE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

La descentralización del Estado, tal como la proponemos es un instrumento necesario en la perspectiva de consolidar institucionalmente la gobernabilidad y la democracia. Su filosofía es profundamente democrática pues se inspira en la posibilidad de dar participación a todos/as los salvadoreños y salvadoreñas en la gestión pública.

Sin embargo, es insuficiente para impulsar procesos de desarrollo regional y local si no es acompañada por políticas de Estado y la construcción de un marco institucional que incentiven la participación de la sociedad civil, la concertación

interinstitucional y contribuyan a fortalecer el tejido socio-institucional de los territorios.

Aquí es indispensable consignar -como quedó ya expresado en el trabajo sobre género, mujer y desarrollo local en el caso de Tecoluca- que desde nuestra concepción, el desarrollo regional/local debe ser un proceso que contribuya a eliminar en El Salvador las disparidades existentes entre hombres y mujeres. Debe crear ámbitos y dinámicas que fortalezcan el potencial productivo y creativo de ambos sexos.

Por ello, al impulsar políticas nacionales que contribuyan a institucionalizar poco a poco una verdadera participación ciudadana en los municipios y regiones, éstas -al igual que las políticas locales y regionales- deben promover a las mujeres como agentes imprescindibles del desarrollo abriendo para ellas condiciones de mayor igualdad con los hombres en las oportunidades económicas, sociales, políticas y culturales.

Teniendo esto en cuenta, consideramos que dar a la participación ciudadana un carácter institucionalizado, implica⁸ la creación de mecanismos innovadores y permanentes en la política municipal, superando el sistema de cabildo abierto e involucrando a la población, hombres y mujeres, en el ejercicio permanente del poder. Algunos mecanismos que podrían contribuir a ello son:

- crear la infraestructura institucional para la participación asumiendo que una vez generado el proceso de interacción con la ciudadanía, las iniciativas innovadoras tendrán mayor impacto a la vez que generarán estructuras de go-

⁸ Ver: Enríquez Alberto y Alvarez Carmen: "Descentralización en El Salvador: Desafíos y propuestas". Alternativas para el Desarrollo No. 31, FUNDE. El Salvador, agosto de 1995.

bernabilidad más eficaces y funcionales;

- crear una infraestructura administrativa que haga posible la participación;
- impulsar planeación estratégica basada en el sistema de participación ciudadana;
- crear mecanismos reglamentarios para canalizar la participación de manera que ayuden a ordenar el proceso y hacerlo administrativamente manejable;
- impulsar la participación social mediante el mecanismo de la "tarea" como forma de organización comunal. A veces ya es un mecanismo existente en las comunidades, interiorizado en las costumbres locales. En este caso, lo que debe hacerse es reglamentarlo y formalizarlo;
- cogestión negociada que implica apertura e invitación a la ciudadanía para formar equipos de gobierno;
- apoyo a la innovación (liderazgo, estructura de participación ciudadana y relaciones intergubernamentales) y el grado de organización institucional de la participación ciudadana que puede ir desde una situación altamente estructurada (reglamentación, manuales, procedimientos) hasta otra basada más en la propia dinámica de la ciudadanía y las comunidades;
- delegados y delegadas al Concejo Municipal electos en cada cantón o grupo poblacional para que participen en las sesiones con voz pero sin voto y que mantengan a la población informada de la política local y la involucren en el quehacer municipal;
- sesiones públicas obligatorias de los Concejos Municipales,

especialmente aquellas que traten del Presupuesto anual y aspectos financieros;

- distribución de Concejales por sectores de servicios o áreas de responsabilidad: cultura, educación, salud, caminos, etc;
- funciones legislativas de supervisión y control al Concejo Municipal pluralista y funciones ejecutivas al Alcalde.
- establecer una regulación estricta en cuanto al sistema de responsabilidad patrimonial de los fondos públicos, fraudes, etc., y regular los sistemas de control interno y público del gasto;
- de potenciarse una entidad intermedia entre el Estado Central y los Municipios, sea ésta la Región o el Departamento, deberá redefinirse la figura del gobernador, tanto en sus funciones de las cuales la principal deberá ser la de coordinador del desarrollo departamental o regional, como en su forma de elección o nombramiento. Esta debería darle mayor legitimidad y apoyo en el ejercicio de sus funciones;
- políticas de Estado que motiven a que los gobiernos locales promuevan la concertación local con otros agentes de desarrollo, ya sea el sector empresarial o las organizaciones privadas sin fines de lucro presentes en el municipio.

Los mecanismos legales de ejercicio democrático a nivel municipal son insuficientes para promover dinámicas de desarrollo local. No existen canales que complementen el sistema de participación política municipal a través de los partidos políticos. No existen mecanismos de control ciudadano de los gobiernos locales. El reconocimiento legal que el Código Municipal otorga a la Comunidad ha mostrado ser insuficiente

te para potenciar su existencia como canal de participación política ciudadana e instrumento de fiscalización del gobierno.

Por ello, es también indispensable promover mecanismos que aseguren una participación más plena de las comunidades en la gestión municipal y legalizarlos. Algunos pueden ser:

- El reconocimiento legal de las comunidades como estructura básica de los municipios.
- Un mecanismo consultivo por el cual las comunidades participen en la gestión del gobierno local.
- Un mecanismo que permita a las comunidades o ciudadanía ejercer su derecho de fiscalización sobre los gobiernos municipales.

PROMOVER LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.

El actual carácter unipartidista de los gobiernos municipales les resta legitimidad democrática y dificulta la construcción de políticas municipales con visión de mediano y largo plazo. Además, en la mayoría de alcaldías tampoco existen otros mecanismos de participación ciudadana que aporten a la democratización de la gestión municipal.

De allí que consideremos necesario dar el paso hacia la pluralidad de los Concejos Municipales. A nuestro juicio, la representación proporcional en los Concejos Municipales es indispensable para fortalecer la democracia y comprometer a los diferentes institutos políticos con el desarrollo de cada localidad y región.

Las ventajas de esta medida son varias:

Fortalecería el carácter representativo del gobierno municipal y, por tanto, su legitimidad.

Posibilitaría espacios institucionales que ayudarían a generar una cultura política de concertación.

Facilitaría la construcción de políticas municipales con visión y objetivos de mediano y largo plazo.

Generaría mejores condiciones para la selección y cualificación de su personal técnico al disminuir el peso de los criterios partidistas para ello.

Reduciría los márgenes para la impunidad y la corrupción en la gestión pública.

INICIAR DE MANERA GRADUAL UNA PROFUNDA REORGANIZACION TERRITORIAL Y POLITICO-ADMINISTRATIVA DEL PAIS.

La incorporación en las estrategias y planes nacionales del desarrollo regional/local, que a nuestro juicio es una condición de la sustentabilidad del desarrollo, exige en el mediano plazo una reorganización territorial y político-administrativa que le de sustento a su diseño y facilite su implementación.

En el segundo trabajo de este libro, ha quedado ampliamente explicado que el actual diseño político administrativo del país ha dejado de ser funcional y es totalmente obsoleto de cara a una estrategia nacional de desarrollo en el marco centroamericano y de cara a una inserción adecuada en el proceso de globalización. La definición, el tamaño, las articulaciones de