A woman with her hair in braids, wearing a patterned dress, is shown in profile, looking out over a rocky, hilly landscape. The scene is captured in a monochromatic blue and purple color palette. The word "introducción" is overlaid in the center in a white, bold, sans-serif font, with the letter 'ó' highlighted in yellow.

introducción

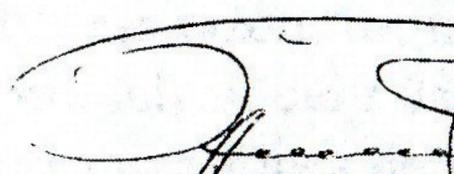
PRESENTACIÓN

Este documento ha sido elaborado pensando en ustedes, funcionarias y funcionarios municipales, técnicos y personas involucradas en la gestión municipal. Este manual se preparó siendo conscientes de que los gobiernos municipales en la actualidad enfrentan nuevos desafíos que les demandan asumir competencias y roles no tradicionales, para satisfacer las expectativas y demandas de la ciudadanía, esperando que sus gobernantes locales propicien espacios de participación donde puedan dialogar y negociar sus demandas y canalizar sus esfuerzos.

Ante esta realidad, desde nuestras instituciones creemos que para que estos roles y competencias sean asumidos con calidad se requiere, por un lado, modernizar la gestión municipal y por otro, que ésta incorpore de manera integral el enfoque de equidad de género, que brinda igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en la gestión del desarrollo de su territorio.

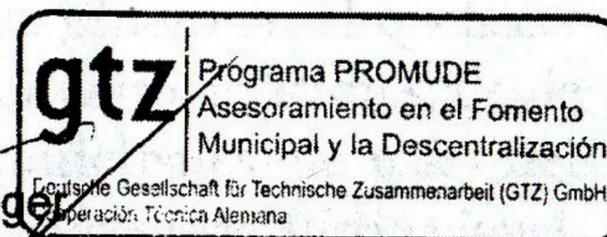
Esto ha motivado a nuestras instituciones a unir esfuerzos para proponer este manual que contiene: un concepto, una metodología y herramientas que permitan implementar el enfoque de equidad de género en la gestión municipal, facilitando la labor de aquellas personas que desde su realidad local quieren aportar al desarrollo de procesos incluyentes y equitativos.

Esperamos que este manual sea de utilidad práctica y que cumpla con su propósito de facilitar la labor municipal en pro de la equidad de género.


Lic. José Andrés Rovisa
PRESIDENCIA
FONDO DE INICIATIVA SOCIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL DE EL SALVADOR
Presidente FISDL


Werner Ohligschlaeger

Asesor Principal PROMUDE/GTZ



MÓDULO 1

Introducción

Desde hace más de veinte años y de forma más concreta, desde el lanzamiento de la Plataforma de Acción surgida de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, existe un consenso mundial sobre la necesidad de integrar el enfoque de equidad de género en el accionar de los poderes públicos. Esto ha significado en América Latina el desarrollo de políticas nacionales al respecto, pero también ha dado lugar a una relación cada vez mayor entre el enfoque de género y el quehacer de los gobiernos municipales.

La idea de integrar el enfoque de género en la gestión municipal no siempre se ha visto acompañada de una aplicación adecuada a los intereses del conjunto de actores. En muchas experiencias, la mayor dificultad ha estado en el tema de **cómo hacerlo**, algo que se complica aún más cuando también existen diferentes orientaciones acerca de lo que se quiere lograr.

¿POR QUÉ UN MANUAL DE GÉNERO Y GESTIÓN MUNICIPAL?

Por esa razón, un manual sobre cómo incorporar el enfoque de género en el quehacer municipal, debe dar respuesta a la demanda creciente de un conjunto de actores, desde organizaciones de mujeres hasta autoridades de gobiernos municipales, de pasar del discurso de género a la aplicación práctica integral e integrada en el quehacer institucional.

Pero al mismo tiempo, el manual debe evitar que la necesidad de contar con una guía práctica se convierta en la formulación de un esquema rígido y simplificador.

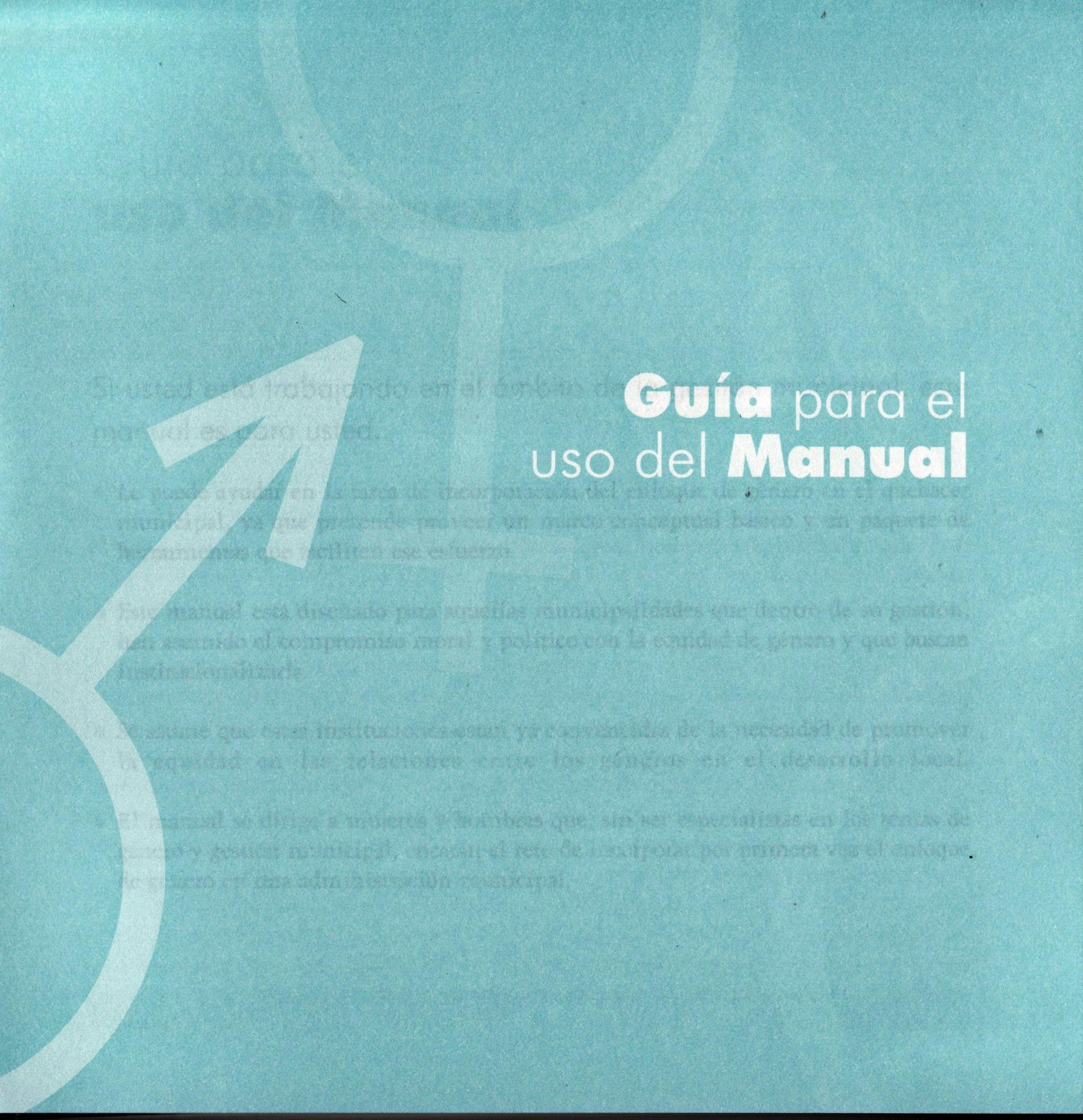
Por lo anterior, la elaboración de este manual ha hecho necesario: Por un lado, un esfuerzo de síntesis para lograr establecer los elementos fundamentales de las materias que se tratan, género y gestión municipal. Y por otro, mostrar su carácter de proceso estableciendo una ruta que marca el camino hacia la meta deseada: la incorporación del enfoque de género a los instrumentos de política pública municipal.

El presente manual se ha elaborado sobre la base de las experiencias acumuladas a través del trabajo realizado por la Unidad de Género del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) en el año 2004 en cinco de los municipios que integran la Asociación de Municipios "Los Nonualcos", que fueron seleccionados por el Comité Operativo del Programa PROMUDE¹: San Rafael Obrajuelo, Santiago Nonualco, Zacatecoluca, San Pedro Nonualco y Cuyultitán, todos del Departamento de La Paz, en El Salvador.

Es importante señalar que, las propuestas metodológicas contenidas en el presente manual no sólo registran los aspectos positivos de las experiencias desarrolladas en los municipios de Los Nonualcos, sino que también incorporan las lecciones aprendidas respecto de los obstáculos y dificultades encontrados en el proceso.

En resumen, este manual debe entenderse como un conjunto de recomendaciones basadas en una propuesta teórica metodológica, que se traduce en un ejercicio práctico que trata de ser coherente con el enfoque de género inclusivo y una visión moderna de gestión municipal.

¹ El Programa de Descentralización y Desarrollo Local -PROMUDE, es una iniciativa del Gobierno de El Salvador, que cuenta con el asesoramiento de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y está siendo ejecutado conjuntamente por la GTZ y seis instituciones nacionales: el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República (STPR), el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), La Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ), el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) y dos instituciones locales: la Asociación de Municipios "Los Nonualcos" y la Red Juvenil de Los Nonualcos.



Guía para el uso del **Manual**

Guía para el uso del Manual

Si usted está trabajando en el ámbito de la gestión municipal, este manual es para usted.

- Le puede ayudar en la tarea de incorporación del enfoque de género en el quehacer municipal, ya que pretende proveer un marco conceptual básico y un paquete de herramientas que faciliten ese esfuerzo.
- Este manual está diseñado para aquellas municipalidades que dentro de su gestión, han asumido el compromiso moral y político con la equidad de género y que buscan institucionalizarla.
- Se asume que estas instituciones están ya convencidas de la necesidad de promover la equidad en las relaciones entre los géneros en el desarrollo local.
- El manual se dirige a mujeres y hombres que, sin ser especialistas en los temas de género y gestión municipal, encaran el reto de incorporar por primera vez el enfoque de género en una administración municipal.

¿CÓMO ESTÁ ORGANIZADO EL MANUAL?

El manual está organizado en tres módulos temáticos y un módulo complementario.

El Módulo 1 presenta un marco conceptual que ha sido necesario porque en los temas de género y gestión municipal los problemas de enfoque no están completamente resueltos, en especial sobre la mejor forma de llevarlos a la práctica. Además, porque importa mostrar la evolución y los planteamientos más actualizados de estas temáticas. Y por otro, es necesario optar por un enfoque, sabiendo que la elección de un planteamiento teórico conceptual tiene consecuencias en las metodologías y maneras de hacerlo operativo.

El Módulo 2 se refiere a las estrategias propiamente metodológicas. Aquí se ofrecen orientaciones para avanzar en el establecimiento de diversos instrumentos de política pública municipal a través de 5 Guías Metodológicas que describen los pasos para elaborar desde una política municipal de equidad de género, pasando por los planes de acción para aplicar institucionalmente las políticas de género, hasta llegar al plano de las ordenanzas, presupuestos y proyectos municipales.

En el Módulo 3 se reúne un conjunto de técnicas y herramientas que pueden ser utilizadas en este proceso. Dicho conjunto instrumental está referido directamente en la descripción de los pasos metodológicos, donde se hace referencia precisa a las técnicas y herramientas recomendadas para desarrollar cada una de éstas. Es importante destacar, que sólo se incluyen explícitamente las herramientas que han sido recreadas o diseñadas para los propósitos de la experiencia piloto o para los efectos del manual, partiendo que existe para varias de las técnicas sugeridas, amplia bibliografía y documentación que da cuenta de muchas herramientas que pueden ser utilizadas creativamente.

Finalmente en el **Módulo Complementario** se incluye un glosario con terminología básica para entender la equidad de género; además de un listado de recursos bibliográficos y de internet a los cuales puede acudir para ampliar su marco de referencia sobre los temas de género y gestión municipal.

¿CÓMO ENTENDER Y USAR EL MANUAL?

- Es importante revisar el primer módulo antes de pasar a los siguientes donde están los instrumentos y herramientas metodológicas, ya que éstas descansan en la reflexión conceptual que ofrece la primera parte de manual. Le ayudará apoyarse también en el glosario que se incluye en este documento.
- Es necesario pasar por un proceso de reelaboración del pensamiento para luego ir a la aplicación. Esto significa someter el conocimiento previo a una revisión a la luz de nuevos aportes conceptuales o experienciales.
- Quien realiza ese proceso puede darse cuenta si logra comprender lo que lee, si basándose en ello se hace preguntas que cuestionan o clarifican lo que sabía, y si es capaz de reconocer lo nuevo que aprendió.
- El cuestionamiento y la confusión son parte importante del aprendizaje. Si logró aprender es probable que surjan ideas aplicables en tres ámbitos: En la elaboración de su propio pensamiento, en el uso de herramientas de análisis e interpretación de diversas realidades y en las actitudes y comportamientos que guían sus propias relaciones.
- Si estos tres ámbitos han logrado moverse en su interior, es probable que usted pueda observar y guiar sus intervenciones bajo un nuevo paradigma. Sin cambio de paradigma es muy difícil que usted pueda hacer cambios importantes en sus intervenciones.
- Le proponemos que busque un lugar tranquilo y se tome su tiempo para leer, comprender, procesar y lograr apropiarse del enfoque y de las metodologías que propone este manual.

- Si le resulta mejor, escriba lo que piensa, sus dudas, inquietudes; subraye, ponga marcas, converse con otras personas.
- Sólo entonces estará listo o lista para la aplicación de las metodologías propuestas en este manual.
- Las metodologías para la incorporación del enfoque de género en instrumentos de política municipal están traducidas en Guías Metodológicas, que pueden ser aplicadas dependiendo de las circunstancias o condiciones del contexto municipal en que se desarrolle el proceso.
- Las Guías Metodológicas están diseñadas de tal forma que le describen fases y pasos, que de acuerdo a las condiciones municipales pueden ser realizados en su totalidad o parcialmente. Las actividades mencionadas se han concebido para facilitar el involucramiento de la población en los municipios.
- Se proponen pasos metodológicos que aseguran la participación directa de representantes de la sociedad civil, autoridades y personal municipal en los procesos de elaboración de instrumentos de política pública.
- En cada uno de los pasos metodológicos encontrará además de su descripción, una serie de íconos que expresan y orientan su desarrollo respecto al propósito que se persigue, los resultados que se quieren obtener, la técnica o herramienta a utilizar, el tipo de participantes. Además de señalarse algunas claves o pautas de éxito y llamadas de atención acerca de posibles riesgos o cuidados que debe tenerse en su aplicación.



marco
conceptual

MÓDULO 2

Marco Conceptual

1. La necesidad de elegir enfoque

Para incorporar criterios de género en el quehacer municipal no existe un camino claramente establecido. Para hacerlo se necesita elegir entre las diversas opciones existentes, tanto en lo teórico, como en lo práctico. Existe consenso acerca de que hay que buscar un buen cruce temático y metodológico entre género y gestión municipal, pero eso no ha pasado todavía de ser una articulación tentativa. También hay acuerdo sobre que ambas temáticas, género y gestión municipal, atraviesan fuertes cambios conceptuales, que se han profundizado en los últimos diez años.

Lo anterior tiene una implicación fundamental a la hora de imaginar un manual que busque ser una guía para introducir el enfoque de género en los instrumentos de política pública municipal, ya que no estamos simplemente ante la necesidad de proponer una guía metodológica que nos permita aplicar ideas muy asentadas y compartidas, sino ante la necesidad de optar por una determinada coherencia metodológica entre una opción teórica y su aplicación práctica.

Para poder elegir hay que conocer las opciones existentes y establecer criterios para buscar la que más contribuya a la equidad de género, porque no todas las opciones tienen igual calidad y eficacia. Por ello, es importante describir el marco teórico, para que quienes elaboren políticas públicas municipales para la equidad de género conozcan el punto de partida y las consecuencias que tiene elegir una determinada orientación. A ello responde la necesidad de comenzar este manual describiendo el contexto teórico-conceptual y las opciones que pueden elegirse.

El marco conceptual inicia con una exposición de los criterios a contemplar para realizar un adecuado cruce temático, continúa con una descripción de los cambios conceptuales en materia de género y de gestión municipal, su concreción en el escenario salvadoreño y, finalmente busca el enlace entre

las opciones teóricas elegidas, tanto de género como de gestión municipal, con el objeto de clarificar el enfoque conceptual que se recomienda para introducir el enfoque de género en las políticas públicas municipales.

2. Sobre el adecuado cruce temático entre género y gestión municipal

La necesidad de realizar un cruce temático adecuado entre género y gestión municipal, nos lleva a afirmar de que hay un escenario a superar y un escenario deseable al respecto.

El escenario a superar consiste en una situación creada donde se manifiestan los siguientes elementos:

a) la tendencia a introducir la temática de género como un apéndice que se adhiere a la reflexión sobre el enfoque de gestión municipal, sin lograr un verdadero cruce entre ambas temáticas, limitando la institucionalización del enfoque en la municipalidad;

b) la dificultad por integrar los cambios conceptuales que se han producido tanto en el ámbito de la gestión municipal como en los estudios de género. Esto ha implicado con frecuencia una asimetría en la actualización de enfoques (enfoques actualizados sobre gestión municipal con planteamientos de género sin actualizar, o viceversa); lo que suele facilitar la tendencia a la inconsistencia teórico metodológica.

El escenario a lograr se basa por lo tanto en elementos que se mueven en la dirección opuesta:

a) se busca una articulación entre los conceptos claves de ambas temáticas, es decir, se procura una articulación estructural entre la temática de género y lo referido a la gestión municipal;

b) se trata de relacionar las visiones más actualizadas de ambos ámbitos, género y gestión municipal, lo cual implica un conocimiento efectivo de cuál ha sido la evolución conceptual en cada campo.

ESCENARIOS EN MATERIA DE GÉNERO Y GESTIÓN MUNICIPAL

ESCENARIO A SUPERAR

Se agrega género como apéndice de la temática municipal.

Desbalance en actualización conceptual (enfoque desactualizado en uno de los dos temas: género o gestión municipal).

ESCENARIO A LOGRAR

Verdadero cruce temático entre género y gestión municipal.

Balance en actualización del enfoque de género y el de desarrollo local.

Para lograr la articulación entre dos temáticas que tienen entidad propia no se puede simplemente juntar de una manera externa, sino que es necesario relacionar entre sí los aspectos que componen cada una de ellas. Esto puede hacerse por diversas vías, por ejemplo, si uno de los principales aspectos que implica la equidad entre los géneros* se refiere a una mejor distribución del poder entre mujeres y hombres y, a su vez, uno de los que refieren a la gestión municipal moderna guarda relación con un mejor reparto de poder entre el gobierno central y el gobierno municipal, puede deducirse que un aspecto que cruza ambas temáticas es la cuestión de la redistribución del poder.

Otra forma, puede ser desglosando cada uno de los componentes de una temática y aplicar en ellos los aspectos de la otra temática que sean pertinentes y relevantes. En este caso se pueden desglosar los aspectos importantes para la temática municipal, como son:

- Procesos de elección y representación: elecciones municipales.
- Procesos de participación ciudadana: cabildos abiertos, ADESCOS, y otros.
- Competencias del gobierno municipal, entre éstas: Uso de espacios y sitios públicos, regulación de establecimientos comerciales, servicios de aseo, recolección y disposición final de basura.
- Recursos del gobierno municipal (transferidos y propios): fondos FODES, ingresos por tasas municipales.

* **Equidad entre los géneros:** Respuesta consciente que se da a una situación de desigualdad de acuerdo con las necesidades o circunstancias propias o específicas de las personas a quienes va dirigida la acción, sin discriminación alguna.

- Presupuesto municipal.
- Procesos de planificación municipal: planes de desarrollo urbanos y rurales.
- Servicios municipales: catastro, registro del estado familiar, cuentas corrientes.
- Política de recursos humanos y empleo: administración de personal de la municipalidad.
- Capacitación y asistencia técnica a las autoridades y empleados municipales.
- Coordinación con instituciones del Estado Central e Inter-municipal (región, micro región)

Una vez desglosados se examinan a través de criterios que responden al enfoque de género. Así por ejemplo, en el proceso de participación ciudadana, se identifican cuáles son los aspectos que hay que destacar desde una perspectiva de género, como:

- Fomento de la participación en los procesos de toma de decisiones, de las mujeres y sus organizaciones;
- Participación equitativa de mujeres y hombres en comisiones y procesos que institucionalizan la participación;
- Identificar factores que facilitan u obstaculizan la participación de mujeres y hombres en el proceso de toma de decisiones.
- Incentivar la participación de los hombres en comisiones o comités, en los que generalmente no participan, por ejemplo: educación, salud.

Eso mismo deberá hacerse con el resto de los aspectos principales que conforman la temática municipal, hasta lograr una transversalización completa. Lo importante es comprender que se requiere un esfuerzo sistemático para asegurar una verdadera incorporación de criterios de género en el quehacer municipal.

Ese cruce temático es más útil cuando las visiones que se utilizan de cada temática son las más actualizadas y las que permiten una mayor sinergia. Es por esa razón que se hace necesario una descripción de la evolución conceptual de cada una de las temáticas, como se hace a continuación.

3. Evolución conceptual del enfoque de género

Si se examina la evolución conceptual en materia de género, puede apreciarse que, durante las últimas cuatro décadas, se ha producido un cambio que va desde una visión segmentada de la mujer en su relación con el desarrollo, regularmente reconocida como el enfoque Mujer en el Desarrollo (MED), hasta una visión progresivamente más amplia, que primero se establece como el enfoque Género en el Desarrollo (GED). Más tarde este enfoque se orienta hacia una encrucijada, en la que se perfila la necesidad de llegar a una orientación referida al conjunto de la sociedad, que se ha denominado progresivamente como enfoque género inclusivo.

a) Primera transición: de MED a GED

Durante la segunda mitad del siglo XX tiene lugar un cambio de paradigma, que va desde una política de apoyo a las mujeres, con una perspectiva frecuentemente asistencial, hasta una estrategia que considera a las mujeres como sujetas de derechos y oportunidades en un contexto más amplio que hay que modificar. En relación con los procesos de desarrollo, esta transición acabó por reconocerse como el paso de la estrategia de Mujeres en Desarrollo (MED) o Integración de las Mujeres en el Desarrollo a la denominada Género en el Desarrollo (GED). El enfoque MED trata de integrar a la mujer en el desarrollo (las mujeres trabajan para el desarrollo), se centra en población femenina y, consecuentemente, en sus necesidades prácticas. Por su parte, el enfoque GED supone la mujer como sujeta de desarrollo, participando en el esfuerzo y el beneficio del desarrollo, incluye mujeres y hombres y retoma las necesidades prácticas y estratégicas para la equidad de género. Este cambio ha significado el desarrollo rápido del concepto y de la teoría de género, desde finales de los años setenta.

Sin embargo, todavía coexisten otras modalidades que surgen sobre todo desde la perspectiva centrada en las mujeres y con algunas similitudes respecto al GED, como el denominado empoderamiento (término procedente directamente del inglés, *empowerment*, que se tradujo en ocasiones al castellano como potenciación). Al enfoque de empoderamiento, lo caracteriza: en primer lugar, el énfasis en que el desarrollo no beneficia a todas las personas por igual y, en segundo lugar, rechaza la idea de que las mujeres deban integrarse en las acciones o iniciativas de desarrollo sin una perspectiva propia.

Este enfoque, procede del trabajo con minorías raciales, en Europa y Estados Unidos, como una forma de reivindicar sus derechos y autonomía, definida como el poder de las personas, como individuos y como grupos, de tener control sobre sus propias vidas, para poder elegir y determinar opciones e influir en la dirección del cambio social. Este enfoque todavía permanece en el escenario estratégico, aunque con mucha frecuencia se habla de empoderamiento sin que esto refiera a una verdadera estrategia política. Por esa razón es fácil encontrar el término de empoderamiento en el contexto de estrategias GED propiamente dichas.

El enfoque GED pone énfasis en la relación social entre hombres y mujeres, asumiendo que, por la asignación de roles sociales distintos y con desigual valoración, los hombres y las mujeres tienen problemas y necesidades diferentes, que no deben ser homologados al plantear programas de desarrollo; se insiste en la necesidad de considerar los efectos e impactos diferentes y desiguales que tienen sobre cada género las políticas y estrategias de desarrollo.

Esta evolución ha llevado a un amplio consenso teórico en torno a que género no es sinónimo de mujer. Sin embargo, pese a ese consenso, cuando se trata de pasar al plano operativo es muy frecuente que todavía se opere con criterios propios del enfoque MED.

b) Segunda transición: de GED orientado a las mujeres a GED inclusivo

El enfoque GED es el que predominaba en políticas y proyectos que buscaban la equidad de género entre los años ochenta y los noventa. Sin embargo, conforme se agotaba el siglo XX aparecía la percepción, cada vez más clara, de que hay una diferencia entre la propuesta conceptual y su aplicación práctica. Se establecía así una situación de encrucijada, donde aparecían varios caminos a seguir. El rasgo más notable de esta situación de encrucijada procede del agotamiento de la idea que movió la acción para la equidad de género durante los últimos treinta años: La promoción de las mujeres, en la que se asumía que al inducir cambios en la población femenina se iba a producir de manera directa cambios simultáneos en el conjunto de la realidad social. Con esta idea optimista, diversos personajes públicos pudieron anunciar la buena nueva de que el siglo XXI sería el siglo de las mujeres. Sin embargo, conforme avanzan los primeros años del nuevo siglo, el panorama futuro aparece mucho más complejo: es previsible que, en las próximas décadas, los cambios en curso que ya protagonizan las mujeres adquieran toda su dimensión, y que el impacto de esos cambios en el conjunto de la sociedad produzca un fuerte efecto de respuesta, entre otras razones, porque la otra

mitad de la población, los hombres, no ha experimentado un cambio paralelo y, sobre todo, porque las relaciones de género no están cambiando al mismo ritmo que suceden los cambios en la población femenina.

En esta orientación estratégica se fue haciendo cada vez más evidente la contradicción entre una óptica conceptual integral (género y condiciones de género) y su orientación operativa dirigida fundamentalmente al trabajo con mujeres. Con el desarrollo interno sufrido por GED durante los años noventa, esa contradicción fue más patente: Si ahora se trataba de integrar el plano de lo relacional entre los géneros, era más contradictorio que el foco de trabajo fuera únicamente la población femenina.

Es por esa razón, que comienza a manifestarse el surgimiento de un planteamiento favorable a resolver esta contradicción, manteniendo su óptica integral y dirigiéndola operativamente hacia el conjunto de la sociedad. Ese nuevo planteamiento consiste en el consenso creciente de la necesidad de trabajar en materia de género con mujeres y hombres, la que se ha explicitado tanto en las organizaciones internacionales como en sectores del movimiento feminista. Estos nuevos planteamientos se han manifestado concretamente en las últimas conferencias internacionales sobre la materia. Dos temáticas emergentes han sido subrayadas en la Resolución de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), denominada Beijing + 5. Por un lado, el énfasis que contiene el documento acerca de los efectos contradictorios de la globalización y los más nocivos del ajuste estructural económico en los países en vías de desarrollo; y, por el otro, la atención que hay que prestar a la integración de los hombres en el cambio de las relaciones de género. Este último aspecto se subraya en varios apartados de la resolución. En el tercer epígrafe sobre desafíos actuales que afectan la implementación completa de la Declaración de Beijing y la Plataforma de Beijing se afirma:

“El contexto cambiante de las relaciones de género así como la discusión sobre equidad de género han conducido a una creciente reevaluación de los roles de género. Esto ha impulsado una discusión más profunda sobre los roles y responsabilidades de mujeres y hombres trabajando juntos hacia la equidad de género...” (Párr. 41).

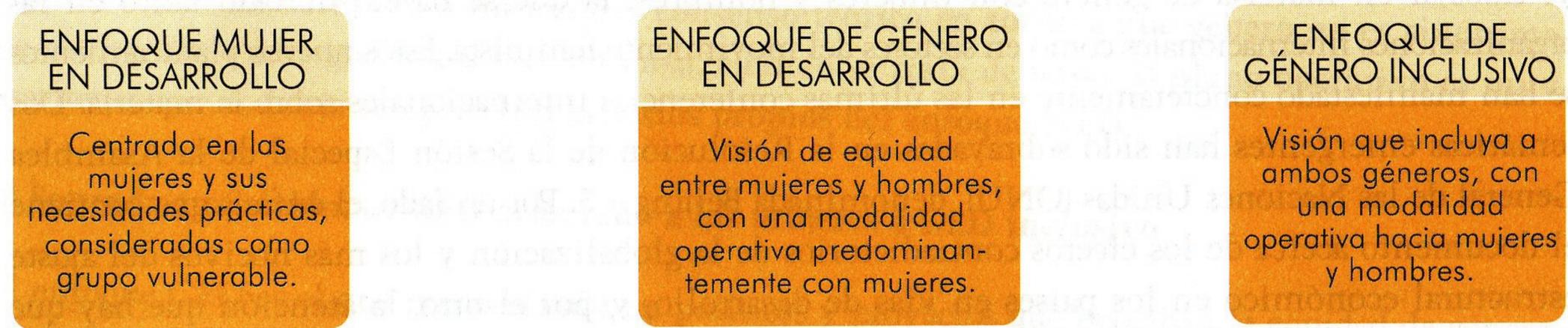
De igual forma, en el siguiente acápite sobre acciones e iniciativas para superar los obstáculos y alcanzar la pronta y completa implementación de la Plataforma de Acción de Beijing, se sostiene:

“La equidad de género implica que las necesidades, los intereses, las preocupaciones, experiencias y prioridades tanto de mujeres como de hombres sean una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo en el ámbito nacional e internacional, así como seguimiento y evaluación, de todas las acciones en todas las áreas” (Párr. 44).

Y, desde esta perspectiva, se hace un llamamiento a la actuación conjunta de mujeres y hombres, enfatizando la necesidad de que éstos participen:

“Los procesos de formulación de políticas (para la equidad de género) requieren de la cooperación de mujeres y hombres en todos los niveles. Hombres y niños deben ser involucrados activamente y alentados a participar en todos los esfuerzos para lograr las metas de la Plataforma de Acción y su implementación” (Párr. 49).

EL SENTIDO DEL CAMBIO PARADIGMÁTICO



c) La propuesta género inclusiva

Esa tendencia hacia una visión de género más inclusiva, es producto de un proceso de reflexión y de prácticas en diferentes países, donde se comienza a hablar de la “engendered society” o sociedad con perspectiva de género, de un cambio en el contrato social y de democracia de género. Esta orientación estratégica es la que presenta una formulación más reciente y surge tratando de superar la inconsistencia de un enfoque de género en desarrollo -GED- que supone incluir hombres y mujeres, pero que luego opera sólo con y para la población femenina.

En realidad esta propuesta resulta el paso lógico a dar en la creciente dinámica género inclusiva que se manifiesta en las políticas de equidad de género, las cuales, como se vio anteriormente, ponen cada vez más el acento en integrar lo relacional y en convocar a los hombres en las acciones de mejoramiento de la condición de las mujeres. Ciertamente, esta creciente dinámica género-inclusiva

no se produce precisamente por generación espontánea, sino que procede de una acumulación de condiciones que parten de años de trabajo del género históricamente discriminado, las mujeres, para conseguir una plataforma que hiciera posible la inclusión de la problemática de género en la agenda nacional. No obstante, una cosa es lograr esa inclusión –como ha sucedido entre 1975 y 1995 en casi todos los países del occidente desarrollado y en buena parte de los que están en vías de desarrollo– y otra cosa muy diferente es lograr que la temática emergente empape al conjunto social produciendo así un cambio efectivo de las relaciones sociales.

Al orientarse en esa dirección, la estrategia genero-inclusiva es efectivamente algo nuevo respecto de las políticas anteriores, ya que enfatiza la necesidad de convocar no sólo a las mujeres, sino al conjunto de la sociedad, hombres y mujeres, para continuar avanzando hacia la equidad de género. Y precisamente su énfasis en la inclusión es lo que puede permitirle no excluir situaciones específicas donde sea necesario realizar acciones de empoderamiento de las mujeres, o de igualdad de derechos y oportunidades, siempre y cuando el norte general de estas acciones específicas no sea el cambio en la mitad de la sociedad, sino que convoque al conjunto de éstas para lograr sus fines. En tal sentido, tampoco excluye la existencia y la necesidad de espacios propios de mujeres (o de hombres), pero sí es verdad que hace de las relaciones entre los géneros su foco principal de actuación y avance hacia la equidad de género.

Uno de los aspectos que otorgan novedad a esta propuesta consiste en su búsqueda sistemática de incluir a los hombres en la tarea común y el compromiso hacia la equidad de género. Y también, en ese sentido, propone una nueva perspectiva del trabajo con los hombres y entre los hombres. No se trata de negar a los grupos de hombres, la necesidad o conveniencia de tener sus propios espacios, pero al mismo tiempo, no busca conducirlos a una actuación por separado y segmentada de la lucha común por la equidad de género, como sucede hasta ahora con buena parte de estos grupos que han empezado a formarse. Se trata más bien, de que los hombres, desde los grupos de hombres o desde espacios mixtos, se integren en la corresponsabilidad del trabajo a favor de la equidad de género, en una plataforma común de mujeres y hombres.

Lo anterior tiene algunas implicaciones políticas importantes respecto al trabajo operativo con los hombres. Ya no se trata tanto de esperar que los pequeños grupos de hombres vayan conformando un movimiento social más amplio que converja en algún momento futuro con el de las mujeres

en el avance hacia la equidad de género, sino de establecer alianzas con todos aquellos hombres sensibilizados en mayor o menor grado por la experiencia y/o el cambio cultural que existe ya sobre materia de género. Es muy posible que un gran número de estos hombres se encuentre sobre todo en los espacios mixtos y no tanto en los pequeños grupos que trabajan sobre la masculinidad.

Ahora, al mismo tiempo que se persigue la inclusión progresiva de los hombres en el avance hacia un nuevo trato más equitativo entre los géneros, se pretende la mejora de su grado de conciencia sobre su propia identidad de género (masculina) y los cambios que esta identidad necesita. Esto no significa que se deba esperar a que se dé un paralelismo perfecto y un nivel semejante de conciencia en mujeres y en hombres. Significa que las acciones y las políticas para la equidad de género dejen de dirigirse sólo a las mujeres para enfocarse también en los hombres y, sobre todo, a las relaciones entre los géneros.

d) Las opciones presentes en el contexto actual

A pesar de que se constata que hay una evolución conceptual en materia de género, no significa que se reduzcan las opciones existentes. Más bien, en la actual situación de encrucijada, se vuelven a revisar muchas de ellas. Desde una perspectiva teórico metodológica, de aplicación a las instituciones, pueden percibirse tres principales estrategias:

1) Focalización en las mujeres

De acuerdo a esta opción, es necesario fortalecer el trabajo, desde, con y para las mujeres. No se trata tanto de un regreso a la perspectiva de Mujer en Desarrollo, aunque se retomen aspectos de la misma, sino de revitalizar la estrategia del empoderamiento de las mujeres o simplemente de mantener la acción focalizada en éstas. La justificación de ésta tiene que ver con la idea de que no se ha producido una reducción significativa de las viejas brechas en contra de las mujeres; o, cuando se demuestra que se han producido cambios al respecto, se argumenta que la discriminación solamente está cambiando de naturaleza, pero que se mantiene en esencia.

2) Transversalización de género destinada a las mujeres

Esta estrategia hace referencia a la continuación de la visión de Género en el Desarrollo –GED– que ha predominado en la década de los noventa: Una visión conceptual amplia, que identifica sobre todo las relaciones de género, pero que luego se dirige casi exclusivamente a trabajar con las mujeres. Esta orientación se ha ido asociando cada vez más al *gender mainstreaming*, cuya

traducción al castellano ha sido frecuentemente la de transversalización de género. Ello significa que se incorpora el enfoque de género en los distintos componentes de una institución o un proyecto o, al menos, en sus principales componentes. Sin embargo, a las mujeres y hombres funcionarios o técnicos de esos componentes se les convoca a trabajar hacia la condición de la mujer, lo cual significa trabajar casi exclusivamente con la población femenina, como beneficiaria o receptora.

3) Transversalización género inclusivo

Desde esta tercera óptica, se establece una coherencia entre el marco conceptual de género y su aplicación, rompiendo con la idea de que género es sinónimo de mujer. De esta forma, el enfoque género-inclusivo toma el *gender mainstreaming*, pero para dirigirlo al conjunto de la sociedad. Es decir, las mujeres y hombres funcionarios o técnicos de la institución realizan acciones que van dirigidas hacia el conjunto de los beneficiarios o destinatarios de la acción institucional. Es por esa razón, que el *gender mainstreaming*, género-inclusivo, exige mucho mayor rigor analítico y metodológico: Porque es el diagnóstico y no las ideas preconcebidas lo que determina los instrumentos metodológicos y técnicos a emplear.

4. Evolución conceptual en el desarrollo local y la gestión municipal

En la temática de gestión municipal también ha habido notables transformaciones conceptuales en las últimas décadas. Una primera constatación en ese proceso es que, al menos en los últimos veinte años de realidad latinoamericana, los cambios en esta materia no pueden desconectarse de la reflexión y la acción en torno al desarrollo local (DL). Por lo que es indispensable hacer un rápido recuento de las concepciones sobre DL que persisten y que inciden directamente en los cambios que en la actualidad experimentan aspectos claves de la gestión municipal.

a) Evolución del enfoque de desarrollo local

Sobre el DL, Gallicchio y Camejo sostienen: “En términos generales, el desarrollo local implica la concertación entre los agentes –sectores y fuerzas– que interactúan en un territorio determinado y la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas en un proyecto común de diversas dimensiones. Éstas incluyen la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad económica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial. El fin del desarrollo local es elevar la calidad de vida de cada

ciudadano y ciudadana que viven en ese territorio, contribuir al desarrollo del país y enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional”.

Los orígenes instrumentales del desarrollo local (DL) tienen diversas motivaciones sociales y políticas, especialmente en América Latina; muy rápidamente se convirtió en un enfoque alternativo de desarrollo. Es importante recordar que el DL, nace con la crisis internacional que inicia en los años setenta del pasado siglo, y lleva al deterioro del estado de bienestar en Europa y la crisis de la deuda en América Latina. Como sintetiza Umaña, “La teoría del desarrollo local surge a mediados de los 70 en Europa, se expande en Sudamérica en los 80 y llega a territorio centroamericano a inicios de los 90. A la par de su expansión internacional, la teoría del DL ha ido ganando cuerpo, creciendo como estrategia, metodología y como un conjunto instrumental de técnicas y procedimientos para promover el desarrollo” (2003).

En esta región, desde los años ochenta, la estrategia del DL tiene motivaciones y agendas diversas:

- La impulsada por distintos agentes de cooperación y agencias de crédito externas (sobre todo Banco Mundial y BID). Su intención está orientada a compensar los efectos del ajuste estructural y la apertura comercial, que llevan asociado el proceso de reducción del Estado y sus funciones. Esta motivación tiene dos perspectivas: Una propiamente neoliberal, que busca reducir la responsabilidad del Estado en cuanto al bienestar social y trasladar esa responsabilidad a las propias poblaciones locales y otra, más pragmática, que trata simplemente de compensar los efectos del ajuste estructural económico y la crisis del Estado. Pero ambas coinciden en trasladar funciones y responsabilidades del Estado Nacional hacia los territorios locales, en los tiempos de globalización.
- La que plantea tratar de avanzar en la gestión del DL, mediante la participación directa y la concertación de actores. Esta motivación también tiene distintas perspectivas. Una de ellas se refiere a la posibilidad de lograr espacios de acción política, que trata de recuperar estrategias políticas de acumulación del poder popular. Otra perspectiva se refiere a la tendencia más puramente participativa, que ve en los espacios locales la posibilidad de superar la crisis de la representación, mediante la participación directa. En todo caso, estas distintas alternativas coinciden en impulsar el DL desde la posibilidad que ofrece la participación ciudadana.

Ahora bien, la potencialidad del enfoque de desarrollo local con visión estratégica en países como El Salvador, donde los municipios conservan circunscripciones territoriales referidas a criterios políticos y administrativos del pasado, tiene, en el ámbito municipal, enormes limitaciones. Para municipios establecidos con un territorio muy pequeño o con necesidades muy semejantes a otros vecinos, resulta muy caro desarrollar iniciativas municipales individuales (procesamiento de desechos sólidos, por ejemplo). Por eso el desarrollo local en el país se refiere a espacios que no se atienen a la circunscripción municipal, menor o mayor, sino a asociaciones de municipios, que constituyen micro regiones o bien se inscriben en un proceso de regionalización más ambicioso.

Ante esta situación, es importante señalar la incidencia que ha tenido esta reflexión y debate sobre el desarrollo local, con cambios referidos directamente a la gestión municipal y al rol que el gobierno municipal tiene para asegurar que toda la población se beneficie de las acciones de desarrollo que se impulsan. Hoy los gobiernos municipales deben dar respuesta a desafíos importantes, tales como: Buscar alternativa para la superación de la marginación y la exclusión, tanto social como de género y desarrollar estrategias para el fortalecimiento y profundización de la democracia.

b) Desafíos de la gestión municipal

Estos retos que impone la búsqueda de un desarrollo sostenible, implica que la gestión municipal del aparato político técnico con que cuenta cada alcaldía debe prepararse para responder a esos desafíos. Esto hace necesario cambios en aspectos claves del quehacer municipal, que deben partir de una voluntad política firme de las autoridades municipales por cambiar en aspectos que hasta hoy, limitan a muchas municipalidades del país, entre las cuales se pueden mencionar: Capacidad técnica para impulsar procesos de planificación, ejecución y evaluación de acción de desarrollo, cambios en la cultura institucional que asegure calidad en los servicios públicos, disponibilidad de recursos humanos y financieros.

En efecto, puede afirmarse que también en este campo existe la percepción que hay un escenario a superar y un escenario por alcanzar. El escenario por superar, tiene una visión tradicional, según la cual, la única fuente de legitimación del gobierno municipal está basada en su potestad pública (poder entregado a una persona a partir de un proceso electoral, o el nombramiento por una autoridad competente). En esta visión, el trabajo municipal se entiende principalmente como una acción complementaria y subordinada a la del gobierno central, en la que no hay

excesivo rigor sobre la calidad de la gestión municipal (diagnóstico, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos). Además, esta visión se da en el contexto de una débil participación y exigencia ciudadana.

Por el contrario, en el escenario a lograr y que contribuirá a una visión de desarrollo local, se sienta la base de legitimación del gobierno municipal no sólo en su potestad pública, sino también en su representatividad y en el desarrollo de capacidades para otorgar servicios de calidad a la ciudadanía. Su acción no parte de la complementariedad del gobierno central, sino de su autonomía sobre las competencias que le han sido otorgadas, sin que esto suponga una disociación de las estrategias nacionales, sino una tensión creativa entre los motivos y necesidades del desarrollo local y los correspondientes al desarrollo nacional. La gestión municipal se percibe como de alta calidad, tanto técnica como política, a la hora de elaborar y coordinar acciones, ejecutarlas o darles seguimiento. También se percibe la gestión municipal en un contexto de participación ciudadana y exigencia de una ciudadanía sustantiva.

CAMBIO PARADIGMÁTICO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

CONCEPTO TRADICIONAL

Fuente de legitimación: Potestad pública.
Acción complementaria y subordinada a la del Estado Central.
Baja calidad de gestión municipal (diagnóstico, planificación y ejecución).
Débil participación y exigencia ciudadana.

CONCEPTO MODERNO

Fuente de legitimación: La representatividad de la voluntad popular y servicio de calidad a la ciudadanía.
Autonomía de la gestión local.
Alta calidad de gestión municipal (diagnóstico, planificación y ejecución, prestación de servicios).

Los cambios en la gestión municipal han sucedido en un proceso de discusión sobre el papel del gobierno municipal; al respecto, aún hay temas no resueltos, como encontrar el punto de equilibrio entre los fundamentos de la representación y los de la participación directa. Es frecuente encontrar alcaldes o alcaldesas electas y otros agentes municipales que plantean el punto de la falta de relación entre el programa de gobierno que presentaron al momento de las elecciones, que debería ser la base del plan municipal de desarrollo, y el hecho de que en los procesos participativos, ese plan se elabora en una instancia de concertación, donde el gobierno electo es sólo un participante más. También es frecuente encontrar quienes defienden ese modelo participativo, a partir del hecho de los defectos que puede presentar el sistema de representación (ausencia de representación proporcional, falta de verdaderos programas de gobierno, etc.).

Ambos planteamientos, están relacionados con el modelo de participación de la sociedad civil que se quiera impulsar, ya que esto implica establecer con claridad si la asamblea o mecanismo de participación ciudadana que se impulse, debe ser siempre una instancia decisoria o bien debe ser una instancia de elaboración previa a la conformación de los programas de gobierno y servir luego como mecanismo de control y seguimiento o de contraloría y auditoría social, así como de afinamiento de la planificación y ejecución de los programas y proyectos municipales.

Finalmente, también se plantea como puntos de discusión, la concepción que se tiene de ciudadanía: Con frecuencia sólo se entiende la ciudadanía en su dimensión de participación directa y no en su dimensión sustantiva, es decir, como una ciudadanía que interioriza sus derechos y responsabilidades, capaz de discernir en términos políticos y de desarrollo.

Es ineludible señalar que todas estas interrogantes surgen en los procesos de elaboración de las políticas municipales. No es lo mismo elaborar una política de género, desde el gobierno municipal (en un proceso participativo de autoridades y funcionarias y funcionarios) que luego se valida con la sociedad civil, que elaborar esa política en un espacio participativo, donde el gobierno municipal es un actor más, y luego lo sanciona sin que las autoridades (alcaldesas, alcaldes y concejales) y las funcionarias y funcionarios públicos hayan participado necesariamente en el proceso. Son dos formas diferentes de trabajo que hacen referencia a concepciones distintas sobre la representatividad, la potestad y el papel de los gobiernos municipales.

5. Marco conceptual elegido

Teniendo presente que el escenario a lograr, es una articulación entre los conceptos claves del enfoque de género y los de la temática de gestión municipal a partir de las visiones más actualizadas en ambos ámbitos, **el marco conceptual elegido y que orienta la estrategia metodológica y las herramientas operativas planteadas en este manual, es el cruce entre el enfoque género inclusivo, que incluya operativamente a ambos géneros –mujeres y hombres– y el concepto moderno de la gestión municipal, legitimada en la representación de la voluntad popular y la alta calidad de los servicios prestados a la ciudadanía.**

Este cruce se establece al hacer la conexión entre ambas temáticas, eligiendo la temática municipal como base sobre la que se aplican los criterios y conceptos del enfoque de género inclusivo.

Dado que este manual es para establecer instrumentos de política municipal, hay que analizar los aspectos de la gestión municipal que encabeza el gobierno local y los límites de dicha gestión que están determinados por el quehacer municipal. En el contexto salvadoreño encontramos tres visiones:

1) Una visión extensa y con límites poco claros, donde el quehacer municipal es todo el cuadro de potencialidades que se desprende de las amplias competencias que entrega el Código Municipal a las alcaldías municipales en el artículo cuatro, en el que se hace un largo listado de competencias, donde es difícil encontrar áreas ausentes; y por si quedara duda de la intención de amplitud, el numeral 28 del citado artículo establece que serán competencias “Las demás que sean propias de la vida local y las que le atribuyan otras leyes”.

2) Otra visión del quehacer municipal opera en el sentido contrario: Lo circunscribe únicamente a lo que hace la institucionalidad de la alcaldía municipal con fondos propios (tasas e impuestos locales). Ello no significa que el presupuesto no pueda desarrollarse y ampliarse con una buena gestión, pero esta visión rechaza la idea de contraer responsabilidades más allá de lo que realmente la alcaldía municipal puede hacer con sus propios recursos.

3) La tercera visión del quehacer municipal suma a la visión anterior todo lo que pueda surgir de acciones y recursos que procedan del exterior de la alcaldía municipal. En el caso de El Salvador, esto guarda relación con los fondos que transfiere el gobierno central a las municipalidades y los aportes de la cooperación, los cuales suelen constituir una forma particular de gestión, a través de proyectos autónomos, cuyos recursos llegan directamente a la alcaldía o a través del FISDL.

Esta delimitación es crucial para poder dimensionar el alcance de cualquier instrumento de política municipal. Para los fines de este manual, se recomienda la tercera opción, porque permite establecer políticas públicas, que no se limitan a lo que se puede hacer con los ingresos propios, pero tampoco pretende asumir responsabilidades ilimitadas, a las que no tendría capacidad de responder, por lo que las políticas públicas se volverían difíciles de aplicar, ejecutar y mucho menos evaluar. En cambio la tercera opción, plantea la gestión ante otras fuentes de financiamiento, para obtener los recursos necesarios para impulsar políticas públicas que responden a problemáticas priorizadas, que no podrían ser resueltas sólo con recursos propios, lo que permite ampliar el quehacer municipal, a límites controlables y evaluables.

Es decir, la introducción de criterios de género en el quehacer municipal se ha entendido como la incorporación de estos criterios en lo que realmente hace la municipalidad, bien sea a partir de su propio presupuesto, o bien a través de los apoyos externos, generalmente a través de financiamiento de programas o proyectos municipales que atienden alguna problemática específica y que se desarrollan a través de las unidades organizacionales que conforman la estructura institucional del gobierno municipal.