

Enfoque territorial para el empoderamiento de la mujer rural

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Enfoque territorial para el empoderamiento de la mujer rural

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

ÍNDICE

Enfoque territorial para el empoderamiento de las mujeres rurales. América Latina y el Caribe.
Informe de consultoría

© 2015, ONU-Mujeres

Este informe ha sido elaborado por Gilles Cliche, Claudia Ranaboldo y Claudia Serrano, de RIMISP, en el marco de un proyecto comisionado por ONU-Mujeres. Los autores agradecen los comentarios y los aportes de ONU-Mujeres, FAO y CEPAL a las versiones preliminares de este documento.

Investigación

Gilles Cliche
Claudia Ranaboldo
Claudia Serrano

Fotografías

Nelson Campos, Programa DTR-IC
Annibale Ferrini, Programa DTR-IC
Alexandra Meleán, Programa DTR-IC
Slow Food International

Desarrollo editorial, diseño y diagramación

Editalo SAC
La Floresta 724-402, Lima 33, Perú
editalo.pe

Impresión

Impresiones y Ediciones Arteta EIRL
Cajamarca 239-C, Lima 04, Perú

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-13795

ISBN 978-9972-51-545-3

Primera edición: diciembre de 2015 / 500 ejemplares

Enfoque territorial para el empoderamiento de la mujer rural en América Latina y el Caribe / Gilles Cliche, Claudia Ranaboldo y Claudia Serrano. Lima, IEP; Nuevas Trenzas, 2015. (Documento de Trabajo, 220. Serie Programa Nuevas Trenzas, 18)

1. MUJERES RURALES; 2. EMPODERAMIENTO; 3. SITUACIÓN DE LA MUJER; 4. POLITICAS PÚBLICAS;
5. ESTUDIOS DE CASOS; 6. AMÉRICA LATINA; 7. CARIBE

WD/14.04.02/N/18

01

Objetivos y metodología

pág. 10

02

Estado del arte: contexto y antecedentes

pág. 16

03

Marco conceptual

pág. 58

04

Síntesis de los estudios país

pág. 74

05

Conclusiones y recomendaciones

pág. 104

Siglas y acrónimos

| | | | |
|----------------|---|-------------------|--|
| ALC | América Latina y el Caribe | IDG | Índice de desarrollo relativo al género |
| ADEL | Agencia de Desarrollo Económico Local | IDH | Índice de desarrollo humano |
| AECID | Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo | IICA | Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura |
| ANAMURI | Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas | IEP | Instituto de Estudios Peruanos |
| ART | Articulación de Redes Temáticas y Territoriales de Desarrollo Humano | INIA | Instituto de Investigaciones Agropecuarias del Perú |
| ASEG | Análisis Socioeconómico y de Género | INDAP | Instituto de Desarrollo Agropecuario |
| BAF | Bono de Articulación Financiera | LDRI | Ley de Desarrollo Rural Integral |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo | LEADER | Liaison Entre Actions de Développement de L'Économie Rurale |
| BM | Banco Mundial | MARENASS | Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur |
| CAN | Comunidad Andina de Naciones | MERCOSUR | Mercado Común del Sur |
| CEDAW | Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer | MIDIS | Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina | MYDEL | Mujeres y Desarrollo Económico Local |
| CONAF | Corporación Nacional Forestal de Chile | OIG | Observatorio de Igualdad de Género |
| CSEM | Centros de Servicios para los Emprendimientos de las Mujeres | ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| CSW | Comisión para la Situación de la Mujer | OXFAM | Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre |
| DTPN | Desarrollo territorial participativo y negociado | PACA | Política Agrícola Centroamericana |
| DTR | Desarrollo territorial rural | PDI | Programa de Desarrollo de Inversiones |
| ECADERT | Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial | PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| EDT | Enfoque de desarrollo territorial | PRODEMU | Fundación de Promoción y Desarrollo de la Mujer |
| ERAS | Estrategia Regional Ambiental y de Salud | PRODESAL | Programa de Desarrollo Local |
| ERNA | Empleo rural no agrícola | RIMISP | Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural |
| FAD | Fondo de Administración Delegada | SAG | Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura | SERNAM | Servicio Nacional de la Mujer |
| FIA | Fundación para la Innovación Agraria | SICA | Sistema de Integración Centroamericana |
| FIDA | Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola | UNIFEM | Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer |
| GTT | Grupos de transferencia tecnológica | UN-INSTRAW | Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer |
| | | WFP | Programa Mundial de Alimentos |

América Latina y el Caribe (ALC) se presentan, ya entrado el siglo XXI, como un continente contradictorio y heterogéneo, donde conviven realidades de profundas diferencias. A la vez que destacan las llamadas "economías emergentes" por sus años sostenidos de crecimiento económico, perduran casos de pobreza y precariedad social e institucional. En todos los países, incluidos los que presentan mejores indicadores económicos y sociales, al examinar debajo de los promedios nacionales, se observan graves desigualdades económicas, sociales y territoriales que sitúan al continente como el más desigual del planeta.

En los países con más dificultades de desarrollo, crecimiento y bienestar, se evidencia mayor peso en la economía de las actividades agrícolas y una economía campesina precaria. En ellas, la pobreza y la exclusión social se agravan en número y profundidad. Ello se debe a la extensión del fenómeno de feminización de la pobreza y a la carga emocional y social que enfrentan las mujeres en el ámbito familiar y reproductivo, así como al desaprovechamiento social de las cualidades, los atributos y las potencialidades de las mujeres en el plano económico y productivo.

Este trabajo se interesa por investigar enfoques innovadores para abordar la temática del empoderamiento económico de las mujeres rurales pobres. Para ello, se examinan los elementos conceptuales y de política que surgen del enfoque territorial del desarrollo y del enfoque de género, en una perspectiva de articulación entre ambos que contribuirá a extraer aprendizajes y recomendaciones de política pública. Se trata de proponer un enfoque alternativo que permita actuar en una perspectiva integral, multidisciplinaria y territorial, con el propósito de incrementar el control y la participación de las mujeres rurales pobres en procesos productivos que contribuyan a su empoderamiento y reduzcan el hambre y la pobreza.

Este documento se ha desarrollado en el marco de una iniciativa interagencial entre la Organización de las Naciones Unidas para las Mujeres (ONU-Mujeres), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), acerca del enfoque territorial para el empoderamiento de las mujeres rurales en América Latina y el Caribe. Fue liderada por ONU-Mujeres y coordinada por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

En este trabajo se formulan un planteamiento teórico actualizado sobre temas de género y enfoque territorial del desarrollo, recomendaciones de políticas públicas y el estudio de experiencias concretas de articulación de estos temas en los casos de cuatro países —Colombia, Perú, Chile y Guatemala—, seleccionados por acuerdo entre las organizaciones que participan en el proyecto.

Este documento se divide en cinco secciones. La primera presenta los objetivos, la metodología y los alcances del estudio. La segunda aborda los elementos de contexto y los antecedentes sobre políticas de desarrollo dirigidas a mujeres rúales pobres. La tercera sección desarrolla el marco conceptual relativo al enfoque territorial del desarrollo y al enfoque de género en políticas públicas. La cuarta sección presenta los estudios país y se refiere a los principales hallazgos que resultan de su análisis. Finalmente, la quinta sección se detiene en las recomendaciones y en las lecciones de política que derivan de la construcción teórica propuesta y del análisis de los casos país.

Invitamos a una lectura del documento, a profundizar sobre los hallazgos y sobre las reflexiones que se encuentran en este texto, para contribuir en la discusión de propuestas políticas, conceptuales y programáticas orientadas a empoderar a las mujeres del área rural de América Latina y el Caribe.

Luiza Carvalho

Directora para las Américas y el Caribe
Oficina Regional de ONU Mujeres

Raúl Benítez

Representante regional
FAO para América Latina y el Caribe

Nieves Rico

Directora
División de Asuntos de Género de CEPAL

Ignacia Fernández

Directora ejecutiva
Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

01

Objetivos y metodología

1.1. ¿Por qué vincular género y territorio?

Desde los años noventa, se ha ido expandiendo un sostenido consenso respecto de la doble importancia de impulsar una agenda específica de mujer y desarrollo y de incorporar una perspectiva de género en las políticas públicas¹. Han colaborado a este consenso las agencias multilaterales, los organismos internacionales y las cumbres internacionales que, de manera creciente y sostenida, han conseguido poner en el debate público los temas de la desigualdad de género, pobreza y desarrollo, feminización de la pobreza, empoderamiento y derechos de las mujeres, etcétera. Ello se ha expresado en diversos mecanismos institucionales en los países y en una gama también heterogénea de medidas y programas orientados a subsanar grandes inequidades y desigualdades entre hombres y mujeres en todo el continente. No obstante, muchos de estos problemas siguen siendo acuciantes.

La condición de las mujeres es particular. La tenencia de la tierra y el agua son ámbitos de fuerte discriminación de género pues las mujeres, como indican los estudios sobre el tema, no cuentan con derechos de propiedad y titularidad. En el ámbito productivo, si bien ellas están en las labores productivas, habitualmente no son responsables de la gestión de los negocios; desarrollan microemprendimientos pero su acceso a mercados dinámicos es precario; son grandes gestoras de demandas locales frente a las autoridades en una escala microlocal pero no participan de la discusión sobre decisiones estratégicas locales y regionales. Finalmente, las mujeres están pobremente representadas en las estructuras de poder e influencia formales e informales en las coaliciones territoriales de desarrollo, aunque participan en procesos de organización y cooperación que influyen en las dinámicas en marcha de los territorios.

Taborga (2010) enfatiza que, en el plano de las desigualdades de género, si bien en la última década el número de personas pobres ha disminuido, los hogares con jefatura femenina siguen siendo más pobres que los encabezados por los hombres, y se registra un aumento marcado de proporción de mujeres jefas de hogar en las familias indigentes. Las mujeres continúan teniendo menor acceso al mercado laboral, menores ingresos, escaso acceso a la seguridad social y siguen sobrecargadas con el trabajo doméstico. En otras palabras, aun cuando la condición social de las mujeres ha mejorado en el mundo entero, perduran severas brechas de desigualdad en numerosos campos (Banco Mundial 2012, Observatorio de Igualdad de Género², CEPAL 2011).

¹ Mujer/desarrollo y género/desarrollo obedecen a enfoques diferentes y su uso indistinto es limitado. El enfoque de género alude a la desigual distribución de roles sociales entre hombres y mujeres en la estructura social. De él se desprenden políticas que —necesariamente— afectan a esta estructura e incluyen entre sus objetivos modificar tanto la condición social de las mujeres como la de los hombres. Diferente es el caso de las políticas que caben bajo el título mujer/desarrollo: aquí el foco está centrado en las dinámicas sociales que afectan particularmente a las mujeres.

² En <<http://www.cepal.org/oig/>>.

El estudio de la FAO (2011a) sobre el estado mundial de las mujeres en la agricultura destaca que la aplicación de políticas públicas puede ayudar a cerrar la brecha de género. Se identifican algunas áreas como eliminar las barreras que impiden a las mujeres acceder y controlar los recursos agrícolas, la educación, los servicios de extensión y financieros, y el apoyo para que las mujeres accedan a mercados y para que dispongan de más recursos para las actividades productivas por medio de tecnologías, infraestructura y servicios. Estas son iniciativas que, con mayor o menor intensidad y de manera gradual, se han estado implementando en los países. Pero sus resultados son lentos y marginales, y no han logrado modificar la estructura de oportunidades.

Surgen entonces las siguientes preguntas: ¿cuál es la estrategia más eficiente para brindar oportunidades de desarrollo a las mujeres rurales pobres en las sociedades latinoamericanas? ¿Qué enfoque de desarrollo permitirá enfrentar y resolver temas de desigualdades, inclusión social, participación y reconocimiento de las mujeres en una dinámica de desarrollo en la cual ellas sean actoras del proceso y no solo beneficiarias de políticas en un sentido pasivo? El enfoque territorial del desarrollo aporta respuestas a estas preguntas.

En este documento planteamos que existe una intersección entre los ejes género y los territorios rurales postergados que merece una atención especial de políticas públicas, programas y recursos, los que deben enfocarse en una perspectiva territorial del desarrollo. Solo en parte los rezagos y las menores oportunidades de los territorios rurales y de las mujeres guardan relación con factores estructurales de los territorios o idiosincráticos de las mujeres: dotación inicial, acceso y control de activos productivos, acceso a mercados, etcétera. Decimos solo en parte porque las más recientes investigaciones están indicando, tanto respecto al desarrollo rural territorial como a las mujeres pobres, que un factor decisivo que potencia el cambio es la capacidad de *agency*³ de las mujeres o de los actores en los territorios (RIMISP 2012 y Banco Mundial 2012).

El enfoque de desarrollo territorial (EDT) ha impulsado una innovación en conceptos, métodos y prácticas institucionales en desarrollo rural a lo largo de los últimos diez años en ALC. En un estudio realizado recientemente por la CEPAL (Echeverri y Sotomayor 2010) se reconoce que entre los logros del enfoque territorial se pueden contar:

- ▶ una mirada más amplia y multisectorial de lo rural como elemento fundamental para promover el crecimiento económico, el bienestar de la población, la inclusión social y la reducción de la pobreza;

³ *Agency*, en la definición de Amartya Sen (2000), se refiere a la "libertad y capacidad que una persona tiene para realizar cosas que valora [...] Libertad y capacidad de actuar independientemente y de tomar posiciones libremente". Hemos conservado el término en inglés para diferenciarlo del concepto organizacional de "agencia", que también se utiliza en el documento.

- ▶ las conexiones entre lo rural y lo urbano en una articulación dinámica; y
- ▶ la generación de modelos de gestión más descentralizados y participativos que permiten ejecutar programas que responden en mayor medida a las demandas locales.

Otro elemento se suma a los mencionados: en los últimos años ha surgido una mayor preocupación hacia el respeto y la valorización de las identidades y las diversidades bioculturales que, bajo ciertas condiciones, pueden constituirse en factores potentes de cambio e innovación para reducir las desigualdades y la inclusión social (Ranaboldo y Schejtman 2009, CEPAL 2010a).

Sobre estas bases, el EDT se presta para abordar y profundizar en los temas relacionados con el empoderamiento de las mujeres rurales y la igualdad de género. A esfuerzos centrados en las personas, como los tradicionalmente usados en inversiones para el empoderamiento económico de las mujeres rurales, el EDT agrega y se preocupa del entorno, espacio socio-territorial donde ellas viven y se desempeñan, para dotarlo de condiciones favorables a un crecimiento incluyente, equitativo y sostenible.

1.2. Objetivos

El objetivo de este estudio es elaborar bases conceptuales y políticas para el diseño de políticas públicas y programas de desarrollo que incrementen las oportunidades económicas de las mujeres rurales. Busca aportar a la discusión conceptual y al debate para identificar políticas públicas eficaces para un desarrollo territorial con perspectiva de género, conducente al empoderamiento económico de las mujeres rurales pobres. Ofrece una mirada sobre el enfoque de género desde la perspectiva del desarrollo territorial, así como sobre el enfoque territorial desde la perspectiva de género, y de mujer y desarrollo.

Se responderá a la pregunta: ¿cómo el enfoque de desarrollo territorial puede reforzar el empoderamiento económico de las mujeres rurales? Para ello se incorporan a la visión territorial cuestiones propias de la perspectiva de género, tales como las relaciones de poder y la división sexual del trabajo en el ámbito territorial, asumiendo que la perspectiva territorial puede ser promisorio para obtener mejores resultados en la reducción de la pobreza y la desigualdad social y de género.

A la par que contribuirá al diseño de las bases para formular políticas territoriales con enfoque de género, esta consultoría presentará recomendaciones de políticas para mejorar la calidad de vida y fortalecer el empoderamiento de las mujeres rurales en ALC. Las recomendaciones estarán centradas en políticas públicas sobre desarrollo territorial con identidad cultural y de género que promuevan y garanticen el empoderamiento de las mujeres rurales mediante:

- ▶ el acceso y el control de activos con la adecuada valoración de sus sistemas de conocimientos y prácticas culturales;
- ▶ el fortalecimiento de su capacidad de decisión y de negociación (*agency*) en distintos niveles, desde las esferas privadas hasta las políticas;
- ▶ el fortalecimiento de la participación en procesos políticos, gobernanza y descentralización con claros beneficios para las mujeres; y
- ▶ el fortalecimiento de sus capacidades y la promoción de sus derechos.

Este documento permitirá definir y priorizar los elementos del enfoque territorial que son relevantes, articuladores y cruciales para empoderar a las mujeres rurales.

1.3. Metodología

Para cumplir sus objetivos, la consultoría contempló dos líneas de trabajo. La primera, de carácter propiamente teórico y analítico, ha permitido generar un estado del arte sobre el enfoque territorial del desarrollo rural con perspectiva de género y un marco analítico conceptual para abordar el enfoque territorial con perspectiva de género, ambos en ALC.

La segunda enriquece estos desarrollos conceptuales a través de estudios de caso en cuatro países. Busca registrar experiencias relevantes de empoderamiento económico, en el marco del enfoque del desarrollo territorial actualmente en curso en ALC, y extraer recomendaciones y aprendizajes para el diseño de políticas⁴. Este es, finalmente, el resultado principal de todo el proceso: un conjunto de recomendaciones de políticas que permitan diseñar estrategias integrales y comprensivas de desarrollo y empoderamiento económico de las mujeres rurales. Estas estrategias pretenden colaborar en la toma de decisiones de los organismos multilaterales y de los gobiernos nacionales y subnacionales de la región. A la vez, procuran constituir un aporte para dialogar con otras zonas del planeta que enfrentan problemas similares en la perspectiva de una agenda internacional para mejorar la igualdad e incorporar plenamente a las mujeres rurales en el desarrollo.

Este estudio ha compilado un importante material bibliográfico. Mucho proviene de las publicaciones de RIMISP, dado el hecho de que este centro ha publicado más de cien documentos de trabajo en los últimos cinco años. La mayor parte ha sido producida por sus socios en los diferentes países de la región. La revisión bibliográfica se ha complementado con una búsqueda de materiales relevantes y actualizados en las principales agencias del rubro (ONU-Mujeres y sus instituciones componentes, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer-UNIFEM y el Instituto Internacional de Investigación y Capacitación de las Naciones

⁴ Estos estudios no contemplaron el desarrollo de trabajo de campo. Se basaron en la experiencia de los equipos y en material previo de los países.

Unidas para la Promoción de la Mujer UN-INSTRAW; CEPAL, FAO y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola - FIDA) y con investigaciones y resultados empíricos en los temas de interés. Diversos elementos de este documento han sido conversados con destacados/as expertos/as para recoger sus opiniones y sus críticas⁵.

⁵ Por ejemplo, en septiembre de 2011, el Expert Group Meeting *Enabling rural women's economic empowerment: institutions, oportunities & participation* Accra (Ghana), o la reunión de la Comisión para la Situación de la Mujer (CSW) en Nueva York en febrero 2012, fueron eventos útiles para contrastar opiniones. A la primera reunión asistió Gilles Cliche, quien presentó el documento "Rural women's empowerment in non farm employment issues for ICT initiatives and territorial policies in latin america". A la segunda asistió Claudia Serrano, quien desarrolló el tema "Approaches adopted in Latin America and the Caribbean to address inequity and inequality".

02

Estado del arte: contexto y antecedentes

Esta sección busca interpretar el momento actual en materia de enfoque territorial con perspectiva de género en ALC. Revisa las políticas públicas, la condición social de la mujer rural, los procesos de descentralización y la participación en ellos por parte de las mujeres.

2.1. Políticas públicas para desarrollo rural y género

Diversos autores coinciden en señalar que las estrategias y políticas de desarrollo en ALC han implicado una subvaloración de lo rural y del aporte de la agricultura al desarrollo de los países. El "Informe para el desarrollo humano de Colombia 2011" señala:

[...] algunos de los efectos de ello son el acceso limitado a la propiedad de la tierra, al capital, la tecnología y los mercados; el deterioro de la importancia y reconocimiento como sujeto político de los actores de este ámbito productivo; la exclusión de los beneficios de programas de desarrollo rural —de apoyos y subsidios—, como resultado de la informalidad de la propiedad; y su apreciación única como fuerza de trabajo y no como un estrato rural con capacidad productiva para los mercados (PNUD 2011a, pp. 115-116, citado por Medina 2012).

Colombia no está muy alejada de la tendencia general latinoamericana que da cuenta de que las transformaciones productivas y la apertura de mercados se han desarrollado con un alto nivel de pobreza rural. Da Silva, Gómez y Castañeda (2009), también citados por Medina (2012), señalan que "[...] existe un desequilibrio estructural en el uso de los recursos del Estado, en el que el sector rural tiene un lugar secundario en materia de inversión y generación de bienes públicos, frente al sector urbano industrial, aunque en este último también persisten grandes desigualdades económicas".

Sin embargo, un nuevo consenso comienza a expandirse en la región: se destaca que la economía rural y la producción agrícola continúan siendo vitales para el desarrollo de amplias zonas de la región, a pesar de la creciente urbanización y de los cambios por la apertura de mercados y la diversificación de la actividad económica. Esto se manifiesta en el marco de la crisis de los precios de los alimentos y en el fenómeno de cambio climático, que han levantado la seguridad alimentaria como un tema central de la agenda de desarrollo. En efecto, después de un largo período de estabilidad y declive de los precios agrícolas de los principales alimentos, los países se han visto enfrentados a inusitados incrementos en los precios que, para muchos, han llegado a más que duplicarse.

A diferencia de lo ocurrido con crisis anteriores, todo indica que la actual tendencia está para quedarse como consecuencia de una serie de cambios estructurales. Entre estos cambios están las enormes transformaciones de los sistemas alimentarios por la acelerada urbanización, los cambios tecnológicos y organizacionales, la industrialización y la "supermercadización", que han modificado toda la cadena, desde la producción de insumos hasta la transformación industrial, la distribución y finalmente el consumo. Atendiendo a este y otros

fenómenos, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha declarado a 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar⁶. En este contexto, se observa escasa innovación en las políticas de desarrollo rural para hacer frente a una nueva realidad y a un mejor posicionamiento en la agenda política del desarrollo en ALC.

Como se ha señalado, las políticas públicas en ALC abordan de manera incipiente la perspectiva territorial. Más bien, su actuar se ha centrado en tres ámbitos que son de interés para esta consultoría: (i) las políticas del ámbito agrario, (ii) las políticas sectoriales dirigidas a mujeres pobres y (iii) las políticas de género. En todos estos ámbitos se han desplegado, desde los años noventa, y de manera heterogénea y diversa, políticas y medidas dirigidas a los sectores rurales pobres y a las mujeres pobres. Pero no necesariamente estas dos líneas de trabajo han formado parte de un esfuerzo común.

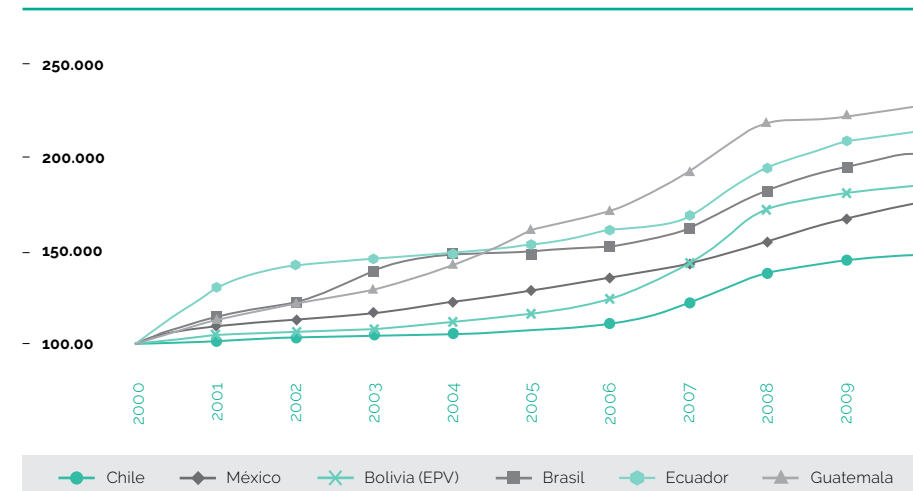
Los antecedentes indican que los ministerios de Agricultura en prácticamente todos los países han puesto en marcha, con recursos propios o de la cooperación internacional, programas para apoyar a los pequeños productores campesinos que tradicionalmente han consistido en acceso a mercados, pequeños negocios, asistencia técnica, apoyo tecnológico y acceso a crédito, fortalecimiento de las organizaciones de productores para abordar en forma colectiva algunas tareas productivas, etcétera. Un ejemplo de medidas de política sectorial para el caso de Chile se presenta en el cuadro 1. La propiedad de la tierra es otro ámbito de trabajo cubierto por las políticas públicas, bien sea al modificar disposiciones legales para facilitar el acceso a títulos de propiedad por parte de las mujeres o al implementar programas específicos de titulación (Chile) o de restitución de tierras (Colombia).

En dos de los cuatro países donde se realizaron estudios de caso para esta consultoría se han generado normas legales que atienden las restricciones de las mujeres en materia de titularidad de tierras. Asimismo, varios países —como Colombia, Guatemala y Perú— han buscado impulsar programas directamente orientados a los casos de mujeres indígenas o afrodescendientes que apuntan al reconocimiento cultural y de sus derechos, así como al apoyo a su rol de pequeñas productoras y artesanas. En la sección 3.5 de este documento se presentan más antecedentes sobre la situación jurídica en torno al tema de la tierra.

Otra línea de interés asumida por los gobiernos y dirigida a mujeres y familias pobres han sido los programas de transferencias condicionadas que, si bien no están destinados exclusivamente a las mujeres, otorgan a la mujer el rol de administradora de los recursos transferidos y gestora familiar de las corresponsabilidades que implica que las familias participen en los programas. Así, los países comprendidos en los estudios de caso cuentan con los programas Mi Familia Progresiva (Guatemala), Chile Solidario (Chile), Juntos (Perú) y Juntos (Colombia).

6 Alejandro Schejtman aportó estos conceptos durante debates internos del RIMISP.

GRÁFICO 1. Evolución del precio de alimentos en países de América Latina



Fuente: Base de datos de CEPAL.

CUADRO 1. Medidas de política sectorial en Chile

| Descripción | Instrumentos estratégicos |
|---|--|
| Servicios para desarrollar capacidades productivas y empresariales del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) | <ul style="list-style-type: none"> Servicios de asesorías técnicas (SAT) Centros de gestión (CEGES) Redes PRORUBROS PRODES Expo Mundo Rural Sabores del Campo |
| Incentivos para mejorar y desarrollar inversiones (INDAP) | <ul style="list-style-type: none"> Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI). Componentes: riego individual, modernización agrícola y ganadera Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD) Riego asociativo |
| Créditos (INDAP) | <ul style="list-style-type: none"> Crédito a corto plazo Crédito a largo plazo normal Crédito a largo plazo forestal Crédito a largo plazo de riego |

| Descripción | Instrumentos estratégicos |
|---|--|
| Articulación financiera (INDAP) | <ul style="list-style-type: none"> • Bono de Articulación Financiera (BAF) • Fondo de Administración Delegada (FAD) |
| Servicios de fomento para segmentos y territorios especiales (INDAP) | <ul style="list-style-type: none"> • Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) • Programa Origenes • Programa de Formación y Capacitación de Mujeres Rurales (Convenio INDAP/ Fundación de Promoción y Desarrollo de la Mujer-PRODEMU) • Convenio Programación IV Región • Bono de producción agrícola familiar |
| Ley 18.450 de Fomento a la Inversión en Obras de Riego y Drenaje, Comisión Nacional de Riego (CNR) | <ul style="list-style-type: none"> • Programa de Fomento a la Inversión en Obras de Riego y Drenaje |
| Ley 19.561 de Fomento Forestal, Corporación Nacional Forestal de Chile (CONAF) | <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Bonificación a la Forestación y Manejo de Plantaciones • Sistema de Asistencia Técnica en Forestación y Manejo de Plantaciones • Sistema de Incentivo al Manejo del Bosque Nativo |
| Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SAG) | <ul style="list-style-type: none"> • Convenio SAG/INDAP • Mejoramiento fito y zoonosanitario |
| Sistema de Investigación y Transferencia Tecnológica, Instituto de Investigaciones Agropecuarias del Perú (INIA) | <ul style="list-style-type: none"> • Grupos de transferencia tecnológica (GTT) |
| Financiamiento a proyectos y estudios de innovación, apoyo en formación, Fundación para la Innovación Agraria (FIA) | <ul style="list-style-type: none"> • Concursos de proyectos de innovación • Giras tecnológicas • Estudios de innovación |

Fuente: Wilson y Valdés 2012.

En el ámbito de género, los países se han dotado de una institucionalidad y de un marco legal para impulsar políticas de género y para poner en la agenda pública la temática de los derechos de las mujeres, empoderamiento económico, violencia intrafamiliar, entre otros. Una reseña de esta trayectoria puede encontrarse en los documentos país realizados en el marco de esta consultoría⁷ y en el cuadro 2 se presenta la información correspondiente a Guatemala. Sin embargo, esta tarea está lejos de estar resuelta: por ejemplo, Chile y Colombia se encuentran en pleno proceso de discusión de un nuevo estatuto agrícola (recuadros 1 y 2).

Por lo visto, se generan encuentros, vasos comunicantes y dinámicas positivas de articulación entre medidas, actores e instituciones. De esta forma, experiencias con mujeres pobres en todos los países que trabajan en el ámbito de la pequeña producción campesina y rural, en ocasiones, se incorporan a una dinámica local que involucra a las municipalidades. Estas experiencias a veces activan mecanismos de diálogo y cooperación entre diferentes agencias públicas, de cooperación, ONG, etcétera. Así sientan las bases para una gobernanza territorial que contribuya al emprendimiento y la integración de las mujeres. Sin embargo, como se observa en los estudios país, estas iniciativas están dispersas, son de una escala microlocal y guardan para sí las lecciones y las experiencias positivas que se van derivando.

2.2. El contexto latinoamericano: una nueva ruralidad

Para el público general y para la mayoría de los *policy-makers* externos al sector específico, el desarrollo rural se percibe casi exclusivamente como un asunto agrícola. Para el actor en una zona rural de ALC y otras partes del mundo, su realidad es mucho más que lo agrícola, aun cuando es un sector importante. Estudios que se han realizado desde la mitad de los años noventa han puesto a la luz la importancia creciente de los ingresos no agrícolas (IRNA) y empleos rurales no agrícolas (ERNA).

La comunidad de investigadores y agentes de desarrollo rural en ALC va descubriendo esta "nueva ruralidad" en la cual, sin despreciar la importancia de la agricultura, la economía de las sociedades rurales se caracteriza, cada vez más, por la multiactividad de sus integrantes.

Ya en los estudios de los noventa sobre IRNA y ERNA se estimaba en un 40% su peso en regiones rurales de ALC (Berdegué et al. 2000, Reardon et al. 2001). Dirven (2011) estima que hoy 45% de los trabajadores rurales están involucrados en algún tipo de ERNA como su ocupación principal.

En este marco, se sabe desde hace tiempo que el factor género tiene mucha importancia. En una publicación de CEPAL (2000), usando datos de fines de los noventa, de once países

⁷ Véanse al respecto Falck y Ordoñez (2012), Wilson y Valdés (2012), Hernández, Zárate y Durand (2012) y Medina (2012).

RECUADRO 1. Estatutos agrícolas en Colombia y en Chile

En Chile y Colombia se discute la propuesta de un nuevo estatuto agrícola.

En el caso colombiano, el estatuto se orienta a establecer que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural incorpore en todos sus programas, sus acciones y sus instrumentos dirigidos a atender a las mujeres rurales, especialmente a quienes sean cabeza de familia, o a quienes se encuentren en condiciones de vulnerabilidad por niveles de pobreza o por haber sido afectadas por fenómenos de violencia o desplazamiento (Medina 2012).

En el caso chileno, la iniciativa descansa en su Ministerio del Trabajo y se dirige sobre todo a regular el mercado de trabajo agrario, con especial mención a las mujeres temporeras que carecen de una jornada regulada, de condiciones de seguridad laboral, de mecanismos de cuidado infantil y de sistemas de cálculo para pagar previsión y derechos laborales (Serrano 2011 y Caro 2012).

RECUADRO 2. Leyes de la mujer rural y de tierras en Colombia

La ley 731, Ley de la Mujer Rural (2002), apunta a mejorar “[...] la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos y consagrar medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural” (artículo 1). En ella se consigna financiar actividades rurales distintas a las tradicionales del sector, crear cupos y líneas de crédito con tasa preferencial para las mujeres rurales de bajos ingresos, crear el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR), fortalecer las asociaciones y los créditos asociativos, y promover la participación de las mujeres en los órganos de decisión a nivel local, departamental y nacional. También dispone acerca del acceso preferencial de las mujeres a programas de la tierra, ordena la titulación de predios de reforma agraria en cabeza de la mujer, en caso de abandono o viudez, y permite la titulación conjunta a empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres.

La ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, dispone que las mujeres víctimas de despojo o abandono forzado y madres cabeza de familia gozarán de protección especial del Estado en los trámites administrativos y judiciales relacionados con la restitución de tierras, así como en la restitución material de las tierras y la titulación de los predios (Medina 2012).

CUADRO 2. Marco legal de las políticas de género de Guatemala

| Política | Año | Resumen |
|---|------|---|
| Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer (decreto 7-1999) | 1999 | Reconoce el carácter pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca, y establece principios, objetivos y ámbito de aplicación específicos en la vida familiar, educación, salud, trabajo, medioambiente, prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, cultura, medios de comunicación, economía y política. |
| Creación de la Secretaría Presidencial de la Mujer | 2000 | Asesora y coordina políticas públicas para promover el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas y el fomento de la cultura democrática. |
| Convenios internacionales (decreto 59-2001) | 2000 | Aprueba la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, firmada en Nueva York el 5 de septiembre de 2000. |
| Política de Desarrollo Social y Ley de Desarrollo Social (decreto 42-2001) | 2001 | Busca concretar un conjunto de acciones para incorporar a los grupos sociales marginados —entre ellos los grupos étnicos y las mujeres— para reducir la disparidad. Se incluyen en esta política el programa Mi Familia Progresá y el programa de becas para niñas para alcanzar la educación media. |
| Ley de Reformas al Código Municipal (decreto 12) | 2002 | Se crean las Oficinas de la Mujer, responsables de atender las necesidades específicas de las mujeres del municipio y de fomentar su liderazgo comunitario y su participación económica, social y política. |
| Política para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y Discriminación Racial | 2006 | Dentro de sus principios de igualdad, convivencia, tolerancia e inclusión se encuentra el de equidad de género, que enfatiza la búsqueda de equilibrio entre hombres y mujeres en derechos, espacios y oportunidades. Dentro de sus ejes está la legislación laboral equitativa. |

| Política | Año | Resumen |
|--|------|---|
| Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de la Mujer (2001-2006 y su ampliación 2008-2023) | 2007 | Constituye la principal política pública para promover el desarrollo integral de la mujer y su participación en todos los niveles de la vida económica, política y social. Sus principales ejes son la promoción, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos individuales, colectivos, económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales de las mujeres. |
| Ley Contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia Contra la Mujer (decreto 22-2008) | 2008 | Emite medidas de protección en favor de las mujeres que sean objeto de violencia física, psicológica, sexual y patrimonial. La ley busca garantizar la vida, la libertad, la integridad, la dignidad, la protección y la igualdad de todas las mujeres ante la Ley. |
| Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (decreto 9-2009) | 2009 | Previene, reprime, sanciona y erradica la violencia sexual, la explotación y la trata de personas. Atiende y protege a sus víctimas, y resarce sus daños y perjuicios. |

Fuente: Adaptado de Falck y Ordoñez 2012.

estudiados en solo uno, Bolivia, la proporción de hombres involucrados en ERNA era mayor que la de mujeres. En 9 de los 11 países, entre 65% y 93% de las mujeres rurales en el mercado laboral participaban en actividades no agrícolas⁸.

Uno de los cambios más notables del mercado de trabajo rural es la incorporación de las mujeres. Aun cuando ellas presentan una tasa de participación mucho más baja que la de los hombres (46% contra 80%), las mujeres han aumentado ostensiblemente su participación en el mercado laboral. Entre la década de 1990 y 2005, este aumento fue de 43% (Klein 2010). A pesar de ello, más de la mitad de las mujeres en edad de trabajar no se han incorporado al trabajo remunerado en el área rural. Estas tendencias tienen grandes variaciones según

⁸ Sin embargo, en el mercado laboral rural se subestima la participación de la mujer en la agricultura. De acuerdo con la FAO (2011), la participación de la mujer en la agricultura en América Latina es de 20%, mientras que en Asia oriental y sur oriental, así como en África subsahariana, esta cifra alcanza casi 50%. En muchos casos no se considera que la mujer trabaja, sino que ayuda a su esposo en la agricultura familiar. Ello se debe en parte a una subestimación de su labor, a raíz de la discriminación histórica que ha tenido que enfrentar. Por otro lado, existen obstáculos para las mujeres por falta de acceso a activos, lo que no les permite trabajar en agricultura. Asimismo, tienen menos presencia en ERNA.

los países. En Bolivia, Brasil, Perú y Uruguay, las tasas varían entre 60 y 70%, mientras que en Chile, Cuba, Honduras y Venezuela las tasas bajan a entre 20 y 25%.

Estas tendencias son particularmente importantes desde la perspectiva de la contribución del ingreso monetario de las mujeres a la economía familiar. En países en los que aumentó significativamente la participación de las mujeres, concomitantemente disminuyó la pobreza. El estudio de Klein señala los casos de Chile, donde la tasa de participación aumentó en 70% entre 1990 y 2005, de Ecuador (120%) y de México (103%). En estos países, la disminución de la pobreza fue más del doble del proceso experimentado en los restantes países de la región (Klein 2010).

Pero las mujeres asalariadas se encuentran frecuentemente frente a una inestabilidad de sus ingresos e importantes niveles de precarización e informalidad laboral que se imponen como barrera a la superación de la pobreza. En tres estudios sobre asalariadas agrícolas realizados en Argentina, Brasil y Chile (FAO, CEPAL y OIT 2010), el rasgo común en este tipo de inserción laboral es el empleo temporal o transitorio de las mujeres que, según sus conclusiones, puede ser asociado a concepciones sobre patrones culturales de división del trabajo por género. Aun así, "[...] ya sea a nivel individual como colectivo, las trabajadoras parecen ser parte de incipientes transformaciones culturales y de ciertos avances en la ciudadanía laboral" (FAO, CEPAL y OIT 2010).

La mayor importancia del empleo rural no agrícola ha generado cambios significativos en el paisaje rural tradicional de América Latina. El despegue de la agroindustria de exportación, la aparición de tiendas y comercios, negocios de transporte, talleres artesanales, restaurantes, oficinas y servicios educacionales, así como de muchísimos otros emprendimientos, inevitablemente aumentan y fortalecen los vínculos urbano-rurales, registran impactos a nivel económico y aumentan la oferta de oportunidades y opciones para los habitantes rurales. El conjunto de estos servicios contribuye a reducir la brecha en calidad de vida entre el mundo urbano y el rural.

Adicionalmente, trabajar en la industria, el comercio o el turismo puede ser más atractivo que trabajar en agricultura —particularmente como trabajador agrícola asalariado— y puede presentar mejores posibilidades para el desarrollo personal y profesional. En general, se cree que los habitantes rurales no buscan oportunidades de ERNA por falta de otras opciones. Pero esta decisión puede ser por auténtica preferencia personal o bien ser parte de un proceso de empoderamiento ejemplificado por una capacidad y una libertad para tomar decisiones de cambio de estrategias de vida (Cliche 2011).

La mirada más compleja sobre la ruralidad, que abarca más procesos que los estrictamente agrícolas y campesinos, pronto da paso a un enfoque que permite superar la mirada sectorial: el enfoque territorial del desarrollo. Los orígenes de esta perspectiva se remontan a la política europea, inspirada en los muy estudiados distritos industriales italianos. Estos nue-

vos conceptos, de lógica integral, escala mesoterritorial y articulación de actores, inspiran el programa LEADER⁹ europeo, pionero en este diseño. Sumpsi (2000) lo caracteriza por:

- ▶ El enfoque es territorial (la región, la comarca).
- ▶ Las decisiones parten desde abajo hacia arriba en todas las fases del programa.
- ▶ Los grupos de acción local (GAL) agrupan en calidad de socios a agentes e instituciones locales y cumplen funciones que habitualmente asume la administración pública en los programas de tipo tradicional, pues van desde la gestión de los fondos de apoyo y la concesión y pago a los beneficiarios, hasta el control de la ejecución de proyectos.
- ▶ El enfoque es integral, multisectorial y promotor de innovaciones.
- ▶ Se enfatiza la organización en red de las iniciativas que permiten la asociación con grupos de otras regiones o países.

De esta forma, buscando dar cuenta de una nueva ruralidad, se da paso a un enfoque territorial del desarrollo que permite a agentes y académicos modificar su comprensión, ámbito y lenguaje respecto del desarrollo rural. Ya no será el cultivo de la tierra, sino el emprendimiento en los territorios para optimizar los activos existentes (véase OECD 2006). Pronto la investigación tomará nota del relevante papel que corresponde a los activos culturales en estos procesos.

En efecto, en los últimos años surge una mayor preocupación por el respeto y la valoración de las identidades y diversidades bioculturales que, contrariamente a lo que se suele pensar, se pueden constituir en factores potentes de cambio e innovación en contra de las desigualdades y de la exclusión. Una de estas condiciones es la que señala la CEPAL (2010a):

[...] la agenda de la igualdad debe incluir, como complemento, la agenda de la diferencia. Pero en ningún caso para hacer de la diferencia un eufemismo de la desigualdad, sino para avanzar hacia una mayor igualdad entre desiguales. Hacer efectiva la universalidad de los derechos y la igualdad ante la ley obliga a considerar las diferencias. Consecuentemente, la definición de políticas de acción afirmativa para hacer a todos y todas plenamente ciudadanos.

⁹ Los programas LEADER Y LEADER+ derivan su nombre en francés de las sucesivas iniciativas de la Unión Europea para el desarrollo rural: "Liaisons entre activités de développement de l'économie rurale" ('relaciones entre acciones de desarrollo de la economía rural'; en <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_es.htm>). Si bien el diseño de este programa es pertinente para pensar en la gobernanza para el desarrollo territorial en ALC, se debe tener en cuenta que ellos contaron con un importante portafolio de recursos comunitarios para llevar adelante sus iniciativas. Diferente es el caso en ALC, donde la bolsa de recursos para este tipo de acciones se compone de recursos regionales para inversión y recursos sectoriales para emprendimiento. El desafío consiste, en este caso, en articular recursos y programas públicos, privados y de cooperación con una visión compartida del desarrollo y sus oportunidades, e incluir en esta mirada la perspectiva de género que tome en cuenta la participación de las mujeres rurales.

En este marco, se ha enfatizado la importancia de entender los procesos de diversificación de las áreas rurales, sus formas de integración internas y con el mundo exterior, la necesidad de ampliar el lente hacia la valorización del abanico de recursos disponibles —incluyendo el patrimonio natural y cultural— y los productos y servicios que derivan de ellos. El reforzamiento de la identidad cultural, en determinados territorios, puede llegar a ser un factor importante de cambio, al ayudar a articular actividades individuales dispersas y multiplicar las interacciones entre distintas dimensiones de la realidad, que incluyen lo económico, lo social, lo político, lo institucional y lo medioambiental.

Los proyectos que consideran la dimensión cultural de forma explícita —y no como efecto secundario, inicialmente no previsto— logran utilizar este factor de manera mucho más efectiva e innovadora. Así estimulan la cohesión, la confianza, el sentido de pertenencia y nuevas formas de interpretar las tradiciones y los conocimientos locales, así como de combinarlas con las modernas tecnologías, a la vez que impulsan comportamientos participativos y democráticos (Saraceno 2007).

Sobre estas bases, el EDT parece ser un aliado natural para abordar y profundizar en los temas relacionados con el empoderamiento de las mujeres rurales y la igualdad de género. En vez de concentrarse únicamente en esfuerzos centrados en las personas, como los tradicionalmente usados en inversiones para el empoderamiento económico de las mujeres rurales, el EDT se preocupa del entorno espacio-territorial donde ellas viven y se desempeñan para dotarlo de condiciones favorables a un crecimiento incluyente, equitativo y sostenible.

Durante la década de 1990 y a principios de la de 2000, algunos países de la región latinoamericana generaron nuevos programas que irían a la par con procesos de desconcentración y de descentralización del gobierno central hacia gobiernos locales, y que sirvieron de referencia para el EDT:

- ▶ Brasil, a través de su Plan Nacional de Desarrollo Rural Sustentable, implementó los Contratos Territoriales de Desarrollo. Más recientemente, los sectores públicos realizaron inversiones concurrentes a través de macroprogramas como los de Territórios de Identidade y Territórios da Cidadania.
- ▶ México dictó una ley de Desarrollo Rural Sustentable. Promovió programas a nivel municipal y regional a través de distritos de desarrollo rural y formuló la Estrategia Nacional de Atención a 250 Microrregiones. Sus Centros Estratégicos Comunitarios operaron como puntos detonadores de desarrollo de espacios predeterminados.
- ▶ Bolivia dictó la Ley de Participación Popular y su complemento, la Ley de Descentralización. Indujo un masivo proceso de planificación local (municipal) participativa, que involucró directamente al 37% de la población rural del país y a casi dos tercios de los bolivianos pobres. La mayor parte de los programas financiados por la cooperación internacional, como los del Banco Mundial (BM), la Unión Europea, la Agencia Suiza

para la Cooperación y el Desarrollo (COSUDE) y su par danés, Danida, entre otros, transitan hacia un anclaje más territorial-municipal.

- ▶ Colombia puso en práctica el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI reformulado). Así transfirió a los gobiernos municipales la responsabilidad de promover y dirigir el desarrollo rural, detenidas hasta entonces por el poder central, e implementó lo establecido por la Ley de Descentralización de 1987.
- ▶ Ecuador, mediante el financiamiento del BM, inició el Proyecto de Desarrollo Local Sostenible (Prolocal), destinado a implementar planes de desarrollo en 150 cantones (municipios) financiados con un fondo concursable por parte de las organizaciones socio-territoriales. Le siguió el Programa de Desarrollo Rural Territorial (PRODER).
- ▶ Chile impulsó un programa de control de gestión del sector público que incluyó un criterio territorial. Los servicios públicos fueron llamados a incorporar criterios territoriales en sus programas¹⁰.

Actualmente, se están desarrollando algunas experiencias importantes, como las de Guatemala y Centroamérica (recuadro 3).

Constituyen también antecedentes al enfoque territorial las iniciativas de asistencia técnica puestas en marcha por la FAO a través del enfoque de desarrollo territorial participativo y negociado (DTPN). Este establece mecanismos y procesos de diálogo en los territorios y fortalece las instituciones territoriales, al asumir que los actores y sus interpretaciones sobre los recursos naturales, el uso y el manejo de la tierra y los procesos productivos probablemente entrarán en conflicto. La negociación es el mecanismo para alcanzar acuerdos. Asume, a la vez, que la valoración de las características territoriales ayuda a desarrollar sinergias dentro del territorio y a revitalizar territorios marginados en el pasado. Entiende que los procesos son dinámicos, sistémicos, multisectoriales y multinivel.

El enfoque territorial ha tenido mucha importancia para la articulación de un Grupo Interagencial de Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe¹¹, a fin de coordinar las acciones entre agencias internacionales de cooperación y financiamiento en el marco de una agenda regional de desarrollo. Su objetivo es compartir experiencias y lecciones aprendidas, y mejorar la gestión del conocimiento y el trabajo en red. Pero este Grupo Interagencial muy poco ha hecho para revisar centralmente los derechos de las mujeres en el marco del desarrollo territorial.

¹⁰ Sobre esta experiencia, consúltese <www.dipres.cl>.

¹¹ Sus miembros son la CEPAL, la FAO, el FIDA, la Agencia Española de Cooperación Internacional de Desarrollo (AECID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el BM, la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Véase <<http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/interag/>>.

RECUADRO 3. Iniciativas públicas vinculadas al enfoque territorial en Guatemala y Centroamérica

La estrategia al inicio del gobierno de Álvaro Colom (2008-2011) trajo a la agenda de las políticas públicas el tema territorial y lo enmarcó en el fortalecimiento de las regiones y en la descentralización. En el mismo periodo se debatió la Ley de Desarrollo Rural Integral (LDRI), que enfatizaba el desarrollo endógeno referido a (i) la transformación de los territorios rurales, (ii) la introducción del principio de la pluriculturalidad y (iii) la regulación de la institucionalidad y el impulso a instrumentos de política pública adecuados para el EDT.

Durante el gobierno de Otto Pérez Molina (2012-2016), aun cuando la continuidad con lo anterior no es evidente, se sigue en una lógica de regionalización y de importancia de los espacios municipales.

La agenda de ambos gobiernos se encuentra vinculada al Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y, en particular, a tres políticas que inciden en lo territorial: (i) La Política Agrícola Centroamericana (PACA), (ii) La Estrategia Regional Ambiental y de Salud (ERAS) y (iii) La Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) (Falck y Ordoñez 2012).

El World Development Report de 2008, "Agriculture for development", impulsó la temática notablemente con su capítulo 10, "Emerging national agendas for agriculture's three worlds", que reconoce las características innovadoras del EDT. Pero el WDR 2009, "Reshaping economic geography", enfocado a las disparidades espaciales desde la perspectiva de la geografía económica y las políticas de desarrollo, demuestra que el conocimiento económico es disímil entre y dentro de los países. Sostiene que tanto a escala mundial como nacional la producción va a seguir concentrándose espacialmente para aportar beneficios de aglomeración, pero sugiere que esta desigualdad es beneficiosa.

El informe argumenta que la integración económica entre las regiones menos y más favorecidas se puede lograr con instituciones "espacialmente ciegas" y con infraestructuras de conectividad. En su apreciación por los beneficios en productividad de las economías de aglomeración, recomienda ser muy cauteloso con políticas territoriales (*place-based policies*), cuyo uso considera "sobre usadas para regiones rezagadas". Esta posición ha relanzado el debate sobre las enormes disparidades regionales en bienestar y la urgencia de contar con políticas e instituciones que puedan colaborar con los países para administrar adecuadamente los fenómenos de concentración y, a la vez, mantener en un umbral razonable las disparidades territoriales. Por ejemplo, así lo hace la CEPAL (2010) en su documento *La hora de la igualdad*, capítulo IV: "El lugar importa. Disparidades y convergencias territoriales".

El enfoque territorial del desarrollo vincula competitividad e inclusión social y disputa la hegemonía política con las estrategias de desarrollo basadas en expansión de mercados. Frente a la globalización, la apertura y el rol regulador de los mercados, proponentes del enfoque territorial reprochan sus impactos asimétricos que se traducen en beneficios aprovechados fundamentalmente por grandes empresas, con capacidad de acceder al crédito, la tecnología y la información sobre las condiciones de los mercados interno y externo. Así, estas últimas concentran determinados productos en algunas regiones y en productores medianos a grandes. El enfoque territorial aboga por cambiar las reglas del juego permitiendo corregir las fallas del mercado y abrir nuevas oportunidades para un crecimiento económico incluyente y ambientalmente sostenible.

Sin embargo, no se inscribe en los discursos antiglobalización o anticompetitividad, ni en las posiciones de los defensores de una economía de mercado autorregulado. Su brújula se sitúa entre estos extremos. Su aplicabilidad depende de la voluntad para reducir las disparidades regionales en los países, la cual se ve reflejada en políticas de descentralización efectiva y en una predisposición para buscar mayor igualdad y reducir la pobreza rural. Esto último se logra con estrategias e instrumentos para desarrollar activos y con mejores condiciones en los territorios rezagados y su entorno, en conjunto con inversiones para mejorar los activos y las capacidades de los pobres.

Aún el EDT no se hace muy visible en el *mainstream* del desarrollo internacional. Comprender este concepto es difícil para una parte de los actores del desarrollo rural foráneos a América Latina de habla hispana. La carencia de publicaciones en inglés sobre el EDT contribuye a ello: la gran mayoría solo están en español, idioma que no le permite entrar en los círculos internacionales de desarrollo rural. El EDT también sufre por la ausencia de una buena traducción del concepto en otros idiomas, y en inglés en particular.

Por ejemplo, la expresión "políticas territoriales", traducida lógicamente como *territorial policies*, tiene una connotación en inglés que a menudo no trasciende el concepto más limitado de *place-based policies*. Y este carece, per se, de la lógica de lucha contra la pobreza y en pro de la igualdad o la inclusión social que sí la posee el EDT. De hecho, las *place-based policies* han sido más usadas para favorecer y reforzar regiones con ventajas comparativas establecidas en sectores específicos que para fomentar y empujar procesos de crecimiento inclusivo en regiones desfavorecidas, como lo promueve el enfoque territorial (Olfert et al. 2011).

El llamado "Informe Barca" (2009) aporta conceptos sustantivos para definir propiamente "política territorial"¹². Este propone una nueva línea de políticas de desarrollo territorial en la Europa comunitaria, sosteniendo un argumento de eficiencia económica y otro de inclusión social. El argumento de eficiencia aboga por la presencia de activos en los territorios menos

dinámicos que se pierden como palancas de desarrollo cuando los territorios permanecen relegados. El argumento de la inclusión social aboga por la equidad productiva y distributiva para territorios que, teniendo potencial, no pasan a puestos delanteros de competitividad por su difícil situación.

A pesar de las motivaciones y de un contexto aparentemente propicio al EDT, según Schejtman y Berdegué (2004) el desarrollo territorial rural no pasa de su estatus de una "nueva teoría para la acción" debido a tres factores: (i) insuficiente integración de los avances teóricos disciplinarios, (ii) insuficiente evidencia sobre la eficacia de los nuevos enfoques, debido a que las experiencias son aún pocas y recientes, y (iii) los organismos internacionales y los gobiernos no terminan de dar el paso desde la visión a la acción.

Se sigue en un proceso paulatino de "construcción" con avances y retrocesos, debido también a la inestabilidad institucional latinoamericana. Así lo sugieren los catastros de políticas y programas de desarrollo territorial realizados en los últimos años¹³ y los estudios país que acompañan esta consultoría.

Entonces, ¿qué nos indica que el EDT ofrece un marco nuevo y alentador para combatir la pobreza y fomentar la inclusión social? La respuesta a esta pregunta se basa en la evidencia de las brechas de desigualdad territoriales que se observan en ALC. Es necesario estimular su reducción y superación a través de un abordaje sensible a estas diferencias.

Desde los años noventa, en varios países de América Latina se ha registrado una notable disminución de los índices de pobreza y un crecimiento económico positivo a nivel nacional. Ambos se asocian con mejoras en el producto y con programas de alivio a la pobreza. Muchos de estos últimos se han basado en transferencias monetarias condicionadas que benefician al 19% de la población: cerca de 113 millones de personas (Rangel 2011). Sin embargo, la distribución de los resultados del crecimiento económico no ha mejorado. Como señala el gráfico 2, la gran mayoría de los países latinoamericanos siguen registrando los peores índices de desigualdad del mundo (PNUD 2010, CEPAL 2010b).

Los estudios realizados en el marco del programa Dinámicas Territoriales Rurales muestran cómo las estadísticas nacionales esconden el nivel de disparidades regionales dentro de los once países que cubre. Los datos presentados en el cuadro 3 son muy elocuentes: de los 10 mil municipios incluidos, solo 12% (9% de la población) muestra un crecimiento económico con reducción de pobreza y mejoras en la distribución de ingresos. Adicionalmente, 32% de los municipios (35% de la población) no han mejorado sus niveles económicos, de pobreza o de equidad. Se destaca también el 28% de los municipios que, a pesar de mostrar un crecimiento económico, no han mejorado sus indicadores de pobreza, de equidad o de ambos.

¹² Este informe fue elaborado por encargo de la Comunidad Económica Europea desde la perspectiva de fortalecer la política europea de cohesión territorial.

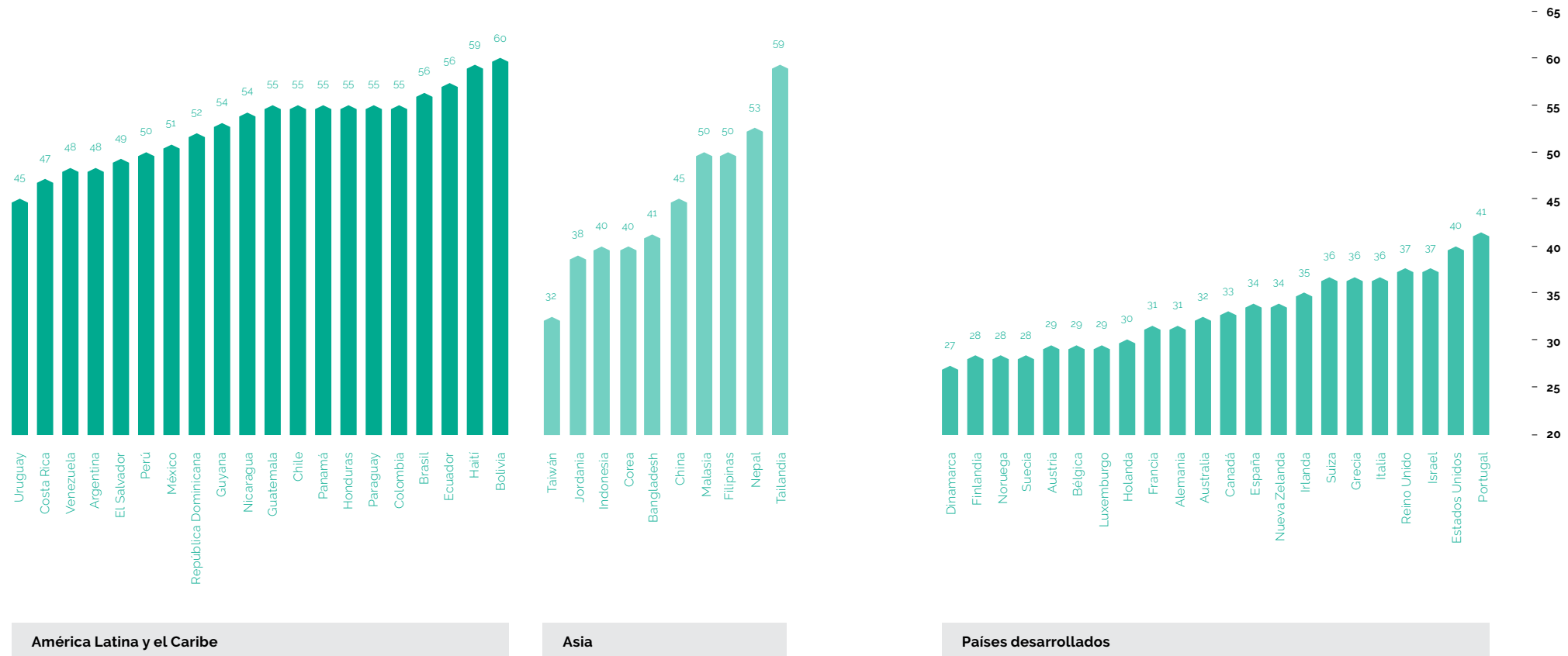
¹³ Consúltese, por ejemplo, "Políticas y programas de desarrollo territorial en América Latina". Boletín *InterCambios*, 123, octubre de 2011.

Surgen preguntas al observar que 27% de los municipios que no muestran un crecimiento económico logran mejoras en indicadores de pobreza y/o de equidad —lo que posiblemente se puede explicar por el impacto de programas sociales y/o por el aumento de remesas—.

El estudio señala que pocos territorios logran un crecimiento económico con inclusión social pero sí existen, pues 12% de los municipios estudiados entran en esta categoría. ¿Qué tienen o qué hacen estos territorios para lograr resultados de esta naturaleza? Los estudios territoriales profundizaron en los casos de diecinueve territorios de once países de América Latina para responder esta pregunta. La combinación de seis factores incide sobre las oportunidades de los territorios para desarrollar dinámicas de crecimiento económico e inclusión social:

- ▶ estructura agraria y capital natural,
- ▶ mercados dinámicos,
- ▶ presencia de ciudades y conexiones entre lo rural y urbano,
- ▶ estructura productiva,
- ▶ inversión y gasto público, y
- ▶ coaliciones innovadoras.

GRÁFICO 2. Índice Gini del ingreso per cápita del hogar



Fuente: PNUD 2010.

2.3. Descentralización del Estado para el desarrollo territorial

La idea de gobiernos regionales y locales con mayores atribuciones, competencias y recursos sin duda constituye un factor que contribuye al despliegue de procesos productivos e integradores en los territorios. El requisito es autonomía y capacidad de asumir conducción, impulsar política territorial y aportar a la articulación para coordinar acciones y procesos, y para lograr una mayor implicación de la ciudadanía en los asuntos del territorio.

La presencia de gobiernos locales e intermedios con legitimidad política, autonomía, competencias adecuadas, recursos propios y capacidades humanas y técnicas es un factor que puede incidir decisivamente sobre las capacidades de autogestión territorial y de imaginar y planificar lo que Sergio Boisier (1997) ha llamado un "proyecto político territorial". Pero la evidencia da cuenta más de las debilidades que de las fortalezas de la dinámica descentralizadora en ALC, aunque se encuentran experiencias innovadoras en marcha en prácticamente todos los países.

El proceso de descentralización del Estado surge en la agenda de reformas de ALC de la mano del modelo liberal de los ochenta, cuyos ejes fueron la racionalización fiscal, la privatización y la descentralización. Se entendió que acercar los servicios a los usuarios disminuiría el volumen del Estado, los costos y los procedimientos, y acortaría la distancia entre el usuario y las agencias públicas. Datan de entonces los procesos de municipalización de los servicios de educación y salud, y la expansión constante de cometidos asignados al nivel local, sin que ello tuviese como base un equivalente traspaso de recursos (Informe GOLD 2010). El nivel local en forma heterogénea y dispar dio curso a procesos de innovación en la gestión y provisión de servicios, participación y acercamiento a la ciudadanía, y rediseño y modernización institucional. Solo veinte años más tarde se profundizan las reformas institucionales para abordar el nivel intermedio, regional.

Sin embargo, se observa que este nivel intermedio de gobierno no formó parte de las prioridades de la agenda descentralizadora sino hasta la década de 2000, cuando diversas reformas pusieron al nivel regional en un primer plano. Y ya no principalmente en el área de la entrega de servicios públicos, sino en el área del desarrollo económico territorial, el ordenamiento y la planificación de los territorios. Ello representó un cambio importante. En el curso de los últimos diez años se han instalado reformas institucionales tendientes a dotar al nivel intermedio de gobierno de mayor legitimidad política, de mayores competencias y de mayor capacidad fiscal. Pero persisten limitaciones en cada uno de estos campos.

En el plano de la legitimidad política y democrática, los gobiernos locales son democráticamente elegidos en todo el continente y también lo son las autoridades regionales en la mayoría de los países de América del Sur —excepto Chile—, pero existen materias pendientes en el plano fiscal, competencial y de capacidades de planificación y gestión.

CUADRO 3. Cambios intercensales en ingreso o gasto per cápita*

| Entre los 2 últimos censos de población hubo cambios favorables y estadísticamente significativos en: | | | | |
|---|-----------------------|--|-------------|-------------|
| | | | Municipios | Población |
| Ingreso o gasto promedio per cápita | Incidencia de pobreza | Distribución del ingreso o gasto promedio per cápita | Porcentaje | Porcentaje |
| Sí | Sí | Sí | 12% | 9% |
| Sí | Sí | No | 20% | 15% |
| Sí | No | Sí | 1% | 1% |
| Sí | No | No | 7% | 8% |
| No | Sí | Sí | 10% | 8% |
| No | Sí | No | 4% | 2% |
| No | No | Sí | 13% | 21% |
| No | No | No | 32% | 35% |
| Total | | | 100% | 100% |
| * Incidencia en pobreza y distribución de ingreso o gasto, sobre la base de promedios a escala municipal en 10 mil municipios de 11 países de América Latina (73% de la población regional / 40 millones de habitantes) | | | | |

Fuente: Compilación usando los siguientes documentos de trabajo del programa DTR de RIMISP: 49 – Bolivia (Hinojosa, Chumacero y Chumacero 2009), 32 – Brasil (Favareto y Abramovay 2009), 9 – Chile (Modrego, Ramírez y Tartakowsky 2008), 33 – Colombia (Fernández, Hernández, Ibáñez y Jaramillo 2009), 13 – Ecuador (Larrea, Landín, Larrea, Wrborich y Fraga 2008), 52 – El Salvador (Damianovic, Valenzuela y Vera 2009), 51 – Guatemala (Romero y Zapil 2009), 50 – Honduras (Flores, Lovo, Reyes y Campos 2009), 31 – México (Yúnez, Arellano y Méndez 2009), 12 – Nicaragua (Gómez, Martínez, Modrego y Ravnborg 2008) y 11 – Perú (Escobal y Ponce 2008).

En el plano de la descentralización fiscal, los ingresos de los gobiernos regionales y locales provienen de dos fuentes: recursos propios derivados de la capacidad tributaria de los territorios y transferencias que reciben del nivel central. Los niveles descentralizados tienen limitada capacidad de generar ingresos propios, especialmente en el caso de los gobiernos intermedios. Y no están claros los incentivos para que municipios, departamentos o regiones asuman responsabilidades en materia de recaudación. Recientemente, en algunos países se ha generado un nuevo instrumento que, en parte, corrige las limitaciones para generar recursos propios por parte de los gobiernos regionales o intermedios: el sistema de regalías. Se trata de un pago al Estado por el derecho a extraer recursos no renovables —como en los sectores de minería e hidrocarburos—, lo que aumenta los recursos de los gobiernos subnacionales en cuya jurisdicción se localizan estos recursos.

El sistema de competencias y asignación eficiente y complementaria de atribuciones y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno es un asunto que los modelos de descentralización en curso no han logrado resolver. Existe una amplia situación de duplicidad y solapamiento entre ellos y se observa que, aun cuando se norman traspasos, el nivel central se resiste a dejar ir responsabilidades que le fueron propias. En términos generales, al nivel regional-territorial le corresponde la planificación y el ordenamiento territorial, el fomento y la innovación productiva, la inversión en infraestructura y, dependiendo de los países, responsabilidades en educación, salud, vivienda y equipamiento urbano.

En relación con las capacidades instaladas en los niveles subnacionales, es imprescindible que los gobiernos intermedios cuenten con capacidades institucionales, técnicas y de gestión que les permitan llevar adelante una política territorial con propiedad, materia que no está resuelta.

Por último, los procesos de descentralización son portadores de una promesa de profundización democrática, relaciones cara a cara, participación, rendición de cuentas, control ciudadano, etcétera. En varios países se han instalado normativas legales para apoyar estos procesos. Pero los estudios sobre el tema señalan que la participación ha tenido un alcance limitado y que no se verifican dinámicas ciudadanas efectivas al interactuar con las autoridades y entre sí para influir en la toma de decisiones que efectivamente incidan en el derrotero de los territorios (Campbell 2010).

2.4. Condición social de las mujeres rurales

El "Informe regional de desarrollo humano para América Latina y el Caribe" (PNUD) y la publicación *La hora de la igualdad* (CEPAL), ambos de 2010, ponen nuevamente en evidencia que la desigualdad es uno de los principales rasgos de las sociedades latinoamericanas. Entre ellas, las desigualdades de género se configuran como un ámbito de postergación y rezago que impide que las mujeres de territorios rurales superen diversas brechas sociales

y económicas. Se observa una tendencia global de progreso en materia de género. Entre otros factores, se destacan:

- ▶ Aumenta la participación de mujeres en el mercado de trabajo: promedia el 69% entre los 35 a 49 años en los países del sur —la menor participación se registra en Chile, con 59% en 2009— y va de 32% a 62% en Centroamérica y México.
- ▶ Aumenta la escolaridad: promedia ocho años de estudio entre mujeres de 15 a 24 años en zonas rurales —contra diez años en zonas urbanas—.
- ▶ Disminuyen la fecundidad —de 3,95 en 1985 a 2,27 en 2010— y la mortalidad infantil, que experimenta una enorme caída desde 1990 con 47,3 por 1.000 nacidos vivos a 18,6% en 2010.

Sin embargo, las mujeres siguen compartiendo un menor acceso a los recursos productivos de todo tipo en comparación a los hombres y menor acceso al resto de activos en general (CEPAL 2010b, FAO 2011).

En términos de posesión de tierra, en ALC la relación entre hombres y mujeres dueños de tierra es de más de 80% para los hombres y menos de 20% para las mujeres. Respecto del acceso al crédito, en algunos países de la región se observa que las mujeres solo reciben préstamos de cooperativas y no directamente de los bancos; se sitúan así entre 5 y 10 puntos porcentuales debajo de los hombres en cuanto a posibilidad de recibir crédito. Ocurre algo similar con el uso de tecnología asociada a lo agrícola: el uso de fertilizantes es notablemente menor en las tierras manejadas por mujeres (FAO 2011). Aunque esto no es exclusivo del mundo rural, se ve exacerbado en él dado que el acceso a la tierra y el agua son los principales insumos. Las labores de carácter productivo que implican el manejo de tecnologías o de conocimientos específicos, por lo general, también se encuentran en manos de los hombres.

Comparando los valores en los índices de desarrollo relativo al género (IDG) con los de desarrollo humano (IDH) a escala nacional, el análisis del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2010) revela el nivel de pérdida en desarrollo humano debido a las desigualdades entre mujeres y hombres (cuadro 4). Estudios en curso aportan evidencia que confirma entre las causas la invisibilidad del aporte de las mujeres, el no reconocimiento de su papel productivo, la multiplicidad de roles (doméstico, productivo y comunitario) y la debilidad de su participación en las estructuras dirigenciales y en el ejercicio del poder.

Aun cuando las mujeres participan en los procesos de desarrollo, pasan a ser "invisibles" en las estadísticas pues ellas mismas ven su trabajo como una ayuda a las labores masculinas, mientras que si señalan ser dueñas del hogar. Aun así, las mujeres representan en promedio el 43% de la fuerza laboral agrícola en los países en desarrollo y alrededor de 20% en ALC (FAO 2011). La desventaja de las mujeres se presenta en los cinco países de la región que se examinan en el gráfico 3 y se hace evidente al comparar el número de horas de trabajo remunerado y no remunerado, tanto en el medio rural como en el urbano.

CUADRO 4. Pérdida de desarrollo humano atribuible a las desigualdades entre mujeres y hombres

| Pais | IDG 2007 | IDH 2007 | Pérdida en desarrollo humano atribuible a las desigualdades entre mujeres y hombres |
|--------------------------|----------|----------|---|
| Cuba | 0.844 | 0.863 | 2.3% |
| Venezuela | 0.827 | 0.844 | 2.1% |
| Nicaragua | 0.686 | 0.699 | 1.9% |
| Honduras | 0.721 | 0.732 | 1.5% |
| Guatemala | 0.696 | 0.704 | 1.1% |
| Guyana | 0.721 | 0.729 | 1.1% |
| El Salvador | 0.740 | 0.747 | 0.9% |
| México | 0.847 | 0.854 | 0.8% |
| Chile | 0.871 | 0.878 | 0.8% |
| Costa Rica | 0.848 | 0.854 | 0.7% |
| Jamaica | 0.762 | 0.766 | 0.5% |
| Trinidad y Tobago | 0.833 | 0.837 | 0.5% |
| Argentina | 0.862 | 0.866 | 0.5% |

| Pais | IDG 2007 | IDH 2007 | Pérdida en desarrollo humano atribuible a las desigualdades entre mujeres y hombres |
|-----------------------------|----------|----------|---|
| Brasil | 0.810 | 0.813 | 0.4% |
| Uruguay | 0.862 | 0.865 | 0.3% |
| Barbados | 0.900 | 0.903 | 0.3% |
| Paraguay | 0.759 | 0.761 | 0.3% |
| República Dominicana | 0.775 | 0.777 | 0.3% |
| Perú | 0.804 | 0.806 | 0.2% |
| Panamá | 0.838 | 0.840 | 0.2% |
| Bolivia | 0.728 | 0.729 | 0.1% |
| Colombia | 0.806 | 0.807 | 0.1% |

Nota. El cuadro solo incluye a los países que cuentan con datos disponibles sobre IDG para el año considerado. La pérdida en desarrollo humano atribuible a las desigualdades entre mujeres y hombres fue calculada con respecto al IDH.

Fuente y elaboración: PNUD 2010.

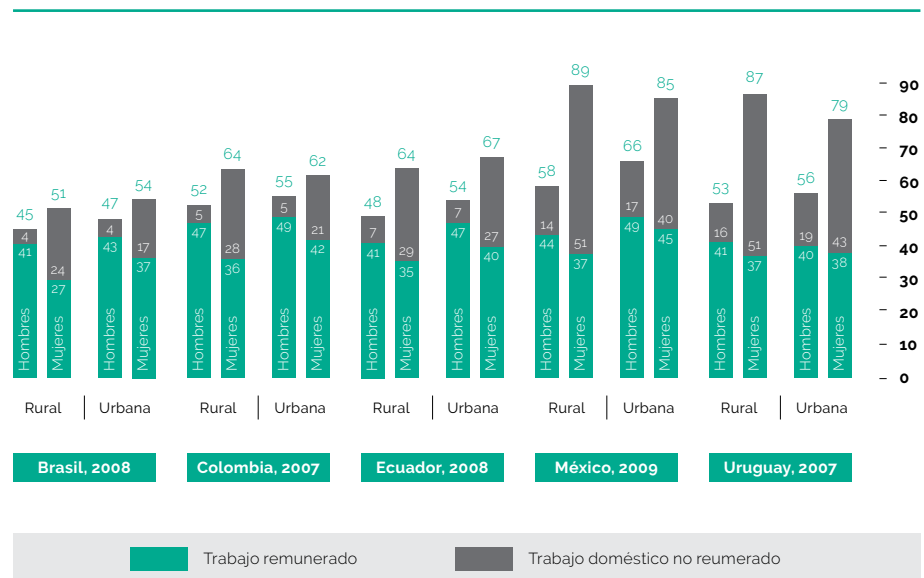
A la amplia gama de desigualdades en el plano productivo, desigualdades de salario, de acceso a puestos de responsabilidad, de acceso a crédito y tecnología, etcétera, se suma que la mujer debe cumplir con las otras cargas cotidianas como la responsabilidad de la familia y el cuidado del hogar. Ellas han ingresado al mercado laboral formal o informal pero sin dejar su cargo no remunerado del cuidado de los niños y ancianos, de comprar y hacer la comida, de cuidar a los miembros de la familia que se enferman, de responsabilizarse por el lavado de la ropa, etcétera. A las horas de trabajo afuera se suman las horas de labores en la

casa, trabajo que debe ser realizado con la misma dedicación y cumpliendo altas exigencias y expectativas de los miembros de sus familias.

El cambio cultural en los roles de los hombres y las mujeres en el hogar es tan lento en la mayoría de los países de la región que difícilmente se puede visualizar una transformación significativa en favor de la mujer. El gráfico 4 compara los datos de cuatro países (Brasil, Colombia, Ecuador y México). Salvo por el sorprendente caso de México, donde las mujeres tienen más horas de trabajo remunerado que los hombres (46 contra 16) y menos horas de trabajo doméstico (40 contra 48), los otros países presentan datos desfavorables a las mujeres con menos horas de trabajo remunerado y, en todos los casos, con un número de horas de trabajo significativamente mayor que los hombres.

En el empleo, como en otros campos, los promedios nacionales esconden disparidades regionales. Así lo demuestran los datos del "Informe latinoamericano sobre pobreza y desigualdad de 2011" (RIMISP 2012), que revelan la dimensión espacio-territorial de la desigualdad de género en la participación laboral. Ilustrado por los casos de Nicaragua y de Bolivia, el gráfico 5 muestra la amplitud de las diferencias en la brecha de participación laboral entre hombres y mujeres a escala municipal. Estas brechas —calculadas por la diferencia entre el porcentaje de participación laboral de hombres y de mujeres— varían aproximadamente entre 20 y 80% en Nicaragua y entre 0 y 50% en Bolivia.

GRÁFICO 3. Tiempo (en horas semanales) destinado al trabajo total, remunerado y no remunerado, por la población ocupada de 15 años y más, según sexo y área de residencia



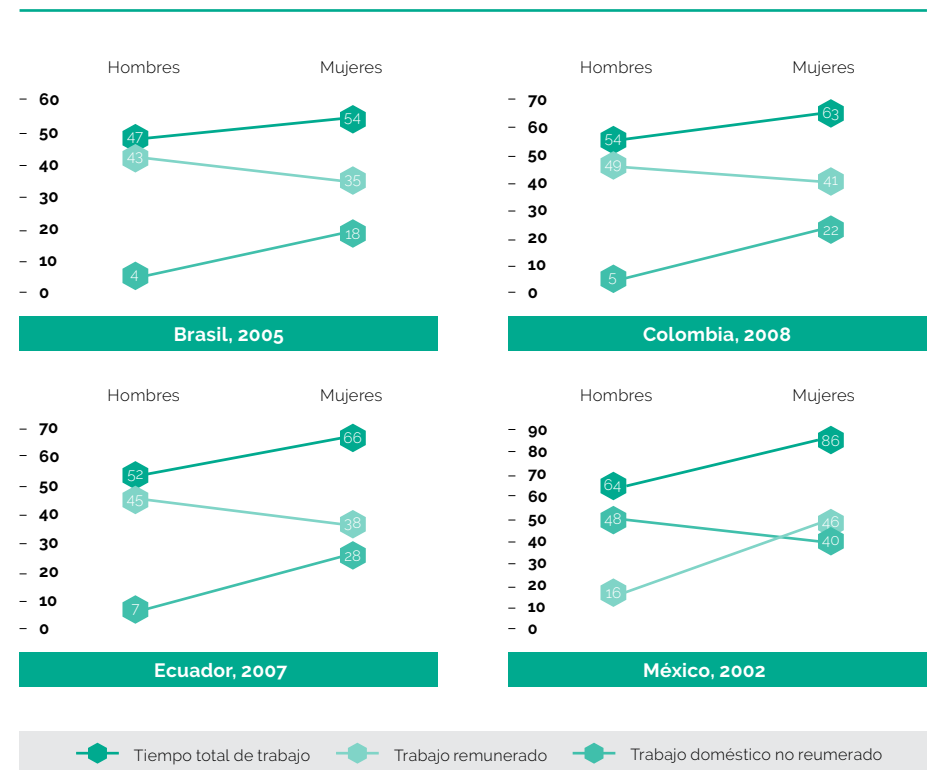
Fuente y elaboración: CEPAL 2011.

Por otra parte, cabe destacar que en muchos países y regiones los procesos migratorios de origen rural han implicado una recomposición de la población rural con una mayor preeminencia de mujeres y con una evidente "feminización de agricultura campesina" (Echeverri y Sotomayor 2010).

Hay nuevas tendencias en migración. Se calcula que alrededor de 70% de los 2,5 millones de bolivianos residentes en el exterior —particularmente en Argentina, Estados Unidos y España— son mujeres. En lo que se refiere a los flujos migratorios hacia países de la Unión Europea, el fenómeno responde a la creciente demanda de mano de obra para el servicio doméstico y el cuidado de niños, ancianos, enfermos y personas con discapacidad, en países como España e Italia fundamentalmente. De 242.496 bolivianos empadronados en los municipios de España a enero de 2008, casi 56% eran mujeres.

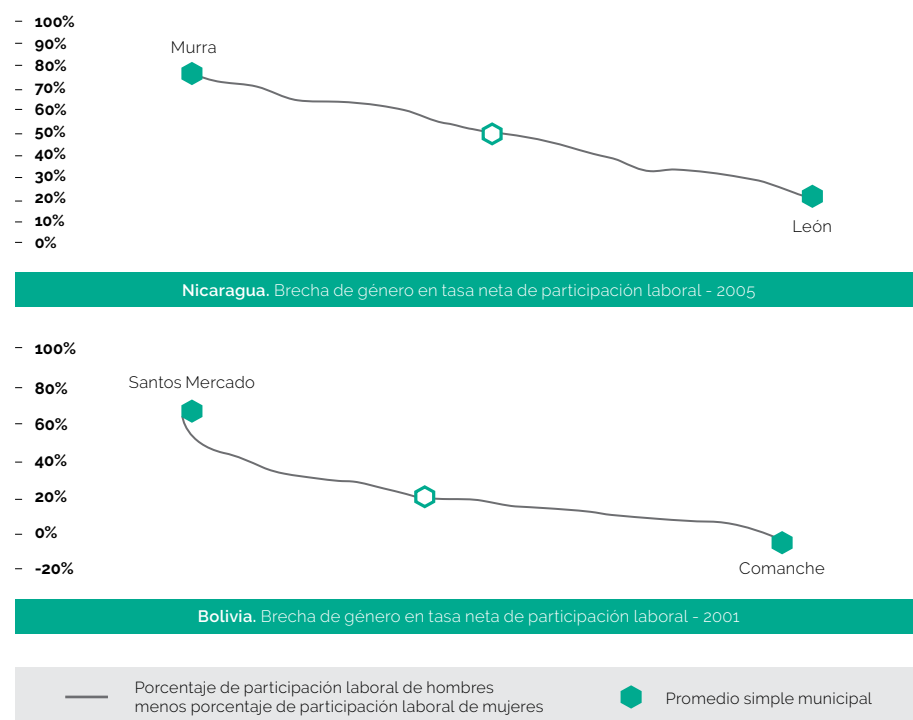
Gran parte de esta población de mujeres es indocumentada, lo que las expone a condiciones precarias de trabajo, bajos salarios e inseguridad social. Por temor a ser deportadas,

GRÁFICO 4. Tiempo total de trabajo, de trabajo doméstico no remunerado y de trabajo remunerado, por sexo



Fuente: CEPAL 2010. ¿Qué Estado? ¿Para qué igualdad? Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Brasilia, 13 a 16 de julio de 2010).

GRÁFICO 5. Diferencias en la brecha de participación laboral entre hombres y mujeres por municipios



Fuente: Informe Latinoamericano 2011: Pobreza y Desigualdad (RIMISP 2011).

a menudo se ven obligadas a aceptar extensas jornadas de trabajo. La mayoría son jefas de hogar que han dejado a sus hijos/as y familiares dependientes a cargo de otras mujeres de la familia. Las remesas asociadas en 2004 ascendieron a US\$ 186,6 millones y el año siguiente sumaban US\$ 276,9 millones, cifra que prácticamente se duplica en 2006, que significó un ingreso de US\$ 528,2 millones y de US\$ 869,6 millones en 2007 (OXFAM GB 2010). El caso boliviano está lejos de ser único, y más bien es un hecho que se observa en Mesoamérica y en todos los países andinos. Las cifras varían de un país a otro, con diferentes destinos: las centroamericanas van a Estados Unidos y las andinas a Europa.

Particular atención merece el acceso y control a la tierra por parte de mujeres rurales. Citando a Lastarria Cornhiel (2006), Bórquez y Ardito (2009) destacan algunos puntos críticos para analizar la situación de las mujeres rurales en esta materia:

- ▶ El pluralismo jurídico, es decir, la coexistencia de una diversidad de sistemas jurídicos y tradicionales de asignación de tierras y resolución de conflictos típicos de contextos como África y ALC.

- ▶ La carencia y la concentración actual de las tierras, donde las demandas se centran en el acceso de la familia a la tierra en lugar de en los derechos individuales sobre la tierra.
- ▶ Variación del impacto de la titulación de tierras frente a la herencia como sistema principal de traspaso de tierras y sus impactos sobre las mujeres.
- ▶ Acceso al crédito, en tanto signifique acceder a los recursos necesarios para convertir la tierra en una fuente de más y mejores recursos para las mujeres y pequeñas productoras y sus familias.
- ▶ Obstáculos relacionados con la condición excluida de las mujeres: mayor analfabetismo, monolingüismo e indocumentación que afectan las capacidades de las mujeres de mejorar sus derechos a la propiedad de la tierra y su control efectivo.
- ▶ Necesidad de abordar la temática del acceso de las mujeres a la tierra en conjunto con las reivindicaciones de la equidad de género en general.

Tras décadas de asociar al hombre rural como el agricultor y la mujer como su ayudante, una generación de investigadoras feministas ha logrado refutar esta visión generalizada y errónea, para demostrar que: (i) la división del trabajo por género es muy heterogénea, (ii) varía por región, cultivo principal, etnicidad, estructura del mercado, etcétera, (iii) en muchas situaciones las mujeres son las agricultoras principales y (iv) su número no ha dejado de crecer (León y Deere 1982, 1986; Deere 1995). Ser agricultor/a sin derechos formales a la tierra u otros activos productivos imposibilita acceder a crédito y asistencia técnica o ser parte de una cooperativa u otra forma de asociatividad que requiera "garantías" transables de sus miembros.

Consecuentemente, sin desmedro de elementos legislativos positivos en ciertos países (cuadro 5), el aumento de mujeres campesinas y jefas de fincas familiares se contraponen a una realidad histórica tradicional que las discrimina, por mecanismos legales, estructurales y/o ideológicos, frente al favoritismo hacia el hombre en cuanto a titulación, tenencia y por ende control de tierras y de recursos naturales antes, durante y después de las reformas agrarias en la región entre las décadas de 1960 y 1980.

La desigualdad de los derechos a la tierra constituye una prioridad de especial importancia para el análisis de género. Implica incentivos distintos entre hombres y mujeres para invertir en insumos y proceder con un arreglo sostenible de los recursos naturales para la producción agrícola. Además, puede provocar una distinta exposición al riesgo. Los derechos de propiedad y la seguridad de la tenencia permiten inversiones y actividades con perspectivas de generar ganancias y ampliar las estrategias de vida.

La propiedad de activos es un elemento importante en el empoderamiento económico de la mujer: puede incrementar su participación en la toma de decisiones en el hogar, sus ca-

CUADRO 5. Aspectos legales en torno al acceso de las mujeres a la tierra

| País | Elementos legislativos importantes en términos de la propiedad de la tierra de las mujeres |
|------------------|--|
| Argentina | El marido administra la propiedad conyugal; su cónyuge hereda al menos la mitad del patrimonio conyugal. |
| Bolivia | Administración conjunta del patrimonio conyugal: se necesita una "doble firma" para vender bienes de la propiedad común. Se restringe la libertad testamentaria en favor de la mujer. La propiedad adquirida mediante adjudicación o concesión del Estado pasa a formar parte de la propiedad conyugal. Se reconocen uniones de facto para efectos de herencia. Las tierras colectivas son inalienables. |
| Brasil | Igualitaria administración de la propiedad conyugal; titulación conjunta de la pareja. Se reconocen uniones de facto para efectos de herencia. Como máximo se dispone de la mitad de la propiedad para herencias. Las tierras colectivas son inalienables. Se reconoce la perpetuidad de tierras históricamente ocupadas por comunidades indígenas, bajo propiedad federal. |
| Chile | El marido administra la propiedad conyugal; no se reconocen uniones de facto para efecto alguno. Las tierras colectivas son privatizables. |
| Colombia | La titulación es conjunta, sin importar la situación contractual de la pareja. Se reconocen uniones de facto para herencias. |
| Ecuador | El marido administra la propiedad conyugal, salvo excepciones por contrato. Se reconocen uniones de facto para herencias. La libertad de herencia puede ser restringida si se acreditan necesidades de la viuda. |
| Paraguay | El marido administra la propiedad conyugal. |
| Perú | No se reconocen uniones de facto para herencias. |
| Uruguay | La libertad de herencia puede ser restringida si se acreditan necesidades de la viuda. |
| Venezuela | La libertad de herencia es limitada: una porción debe ser obligatoriamente heredada al cónyuge. |

Fuente: Bórquez y Ardito 2009, desde UN-HABITAT, *Law, land tenure and gender review: Latin America* (2005); Deere y León 2000.

pacidades y su nivel de opciones y oportunidades. Cuando llega a generar una actividad rentable desde el punto de vista comercial, no es extraño que la mujer dueña del negocio pierda el control, que pasa a manos de los hombres que integran su hogar. Deere y Contreras (2011) se preguntan "realmente, ¿a quién pertenecen los activos de los hogares?".

Un dato llamativo en relación con políticas e inversiones públicas es que, si bien las agricultoras a menudo son mencionadas en las políticas de los donantes, los financiamientos no han seguido el paso de los compromisos de las políticas. Las estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) muestran que, de los US\$ 18,4 mil millones que se invirtieron en ayuda a la agricultura entre 2002 y 2008, solo 5,6% tuvo una consideración de género, según indicaron las mismas agencias (UNIFEM 2010).

Los trabajos de la FAO han contribuido al establecer el nexo entre la dimensión territorial del desarrollo rural y la perspectiva de género. En 2005 presentaron el desarrollo territorial participativo y negociado (DTPN), que apunta a establecer mecanismos y procesos de diálogo en los territorios y a fortalecer las instituciones territoriales. Sobre la misma línea, el programa de Análisis Socioeconómico y de Género (ASEG)¹⁴ se propone promover la conciencia y el conocimiento de las cuestiones de género en asuntos agrícolas y de desarrollo rural. Sus principales actividades se concentran en crear la capacidad para incorporar las cuestiones de género en las actividades y las estrategias de desarrollo. Mediante diversos manuales —para los niveles de campo, intermedio y macro— y guías técnicas, el programa ofrece instrumentos para realizar análisis socioeconómicos y de género.

Con los antecedentes de DTPN y ASEG, en 2011 la FAO circuló una "Guía integrada para mejorar la igualdad de género en las cuestiones territoriales" o IGETI (FAO 2011b). Esta guía se formula una pregunta similar a la de las primeras páginas de este documento: ¿por qué usar el territorio como punto de entrada para promover la igualdad de género en el acceso a la tierra y el desarrollo territorial? Desarrolla conceptos tales como integración vertical y horizontal —que otros autores llaman "gobernanza multinivel"— entre niveles del Estado y entre los actores presentes en el territorio, activos y potencialidades económicas territoriales y capacidades de los actores de intervenir. Su metodología propone trabajar en los territorios a partir de diagnosticar temas de género, analizar el contexto, crear capacidades y definir líneas estratégicas.

La estructura agraria y su relación con activos tangibles entre hombres y mujeres son temas ampliamente tratados en los estudios de desarrollo agrícola y son fundamentales para el empoderamiento de las mujeres rurales desde una perspectiva de sus derechos. Justamente por ello, y frente al panorama de desigualdad someramente descrito antes, es importante introducir nuevas miradas a activos y actores potenciales para la dinamización de los

14 En <<http://www.fao.org/gender/seaga/seaga-home/es/>>.

territorios. La relación entre activos culturales y el rol de las mujeres en los territorios abre un importante campo de trabajo que ha sido relevado también en ámbitos internacionales¹⁵.

Considerar la diversidad cultural y biológica de un territorio impone enfoques complejos que tienen que tomar en cuenta una multiplicidad de actores, funciones y conocimientos. Manejar esta diversidad exige movilizar a los actores locales e involucrarlos en la identificación de los activos locales y en los procesos de toma de decisiones —no solo durante la consulta— a lo largo de todo el proceso, desde sus fases iniciales. En este marco, valorizar el capital humano significa también confrontarse con el problema de las desigualdades de género para liberar la capacidad humana, empresarial, cognitiva, organizativa, social y relacional de las mujeres.

Una nueva manera de hacer desarrollo territorial implica dejar de pensar en términos de soluciones iguales para todos los territorios, sin tomar en cuenta las diversidades bioculturales; dejar de guiarnos solo por el concepto de renta per cápita; y dejar de mirar a las áreas rurales como áreas de "déficit" —cultural, de conocimientos o de capital humano— y a los territorios como "una bolsa vacía a llenarse con soluciones tecnológicas y burocráticas planeadas desde afuera de los territorios" (Fonte 2010).

Desde esta perspectiva, para el EDT la identidad territorial es un importante activo que puede no solo impulsar procesos económicos sino también coadyuvar a la gobernanza, la inclusión y la cohesión social (Fonte y Ranaboldo 2007).

Ranaboldo y Schejtman (2009) enfatizan precisamente "la riqueza de lo diverso". Muchos territorios de ALC están dotados de un rico, abundante y distintivo patrimonio cultural y natural, basado en múltiples expresiones materiales e inmateriales. En particular destacan los conocimientos y las prácticas de las poblaciones rurales y, entre ellas, el rol de las mujeres rurales. Los autores agregan:

Se han identificado potencialidades importantes relacionadas con la articulación entre activos culturales y recursos naturales de cara a estrategias novedosas de puesta en valor del territorio, involucrando a la población nativa y sus saberes, no limitándose solo a un enfoque preservacionista. Algunos de estos territorios se encuentran en áreas estratégicas de la biodiversidad en el ámbito mundial, o muy cerca de parques y áreas de reserva natural.

Se argumenta la dificultad de los territorios y de las regiones para mirarse a sí mismas y hacerse mirar desde afuera, y no solo —y exclusivamente— por su gas, por su petróleo, por los

monocultivos de soya, de frutales y de flores, o por la implantación de grandes empresas de forestación o de las multinacionales de producción de salmones. Surgen oportunidades vinculadas al hecho de ser diferente, de no tener necesariamente que someterse a la homologación de gustos, olores y dinámicas de la cultura de la globalización. Paradójicamente, es en la globalización que estas diversidades pueden encontrar una razón de ser, expandirse y valorizarse.

Es el caso de la artesanía, la música, las fiestas, la gastronomía, los centros arqueológicos, las iglesias y los monumentos históricos, las bellezas naturales, los paisajes y las formas de vida propios de la ruralidad. Pero también de productos típicos locales como la quinua y la quiwicha, las papas y los ajíes, los quesos y los vinos. Una región que no es solo un caldo de cultivo de violencia e inseguridad ciudadana, de autoritarismos —como se la aprecia a menudo desde afuera— sino un espacio multidiverso con un enorme capital social: mujeres y hombres que luchan por una vida más digna y respetada y que a menudo tienen formas propias de gestión colectiva y de participación ciudadana.

Como se pudo constatar en el foro intercontinental "Desarrollo territorial sostenible. Actores y procesos innovadores para ampliar las experiencias locales" (Santa Catarina, 21 a 24 de noviembre de 2011)¹⁶, si bien en la década anterior la Unión Europea avanzó sobre esta línea, en especial a través de los programas LEADER, hoy América Latina muestra nuevas y promisorias iniciativas que van desde los niveles territoriales hasta la esfera nacional y subregional (Comunidad Andina-CAN; Mercado Común del Sur-MERCOSUR)¹⁷.

Con matices y alcances distintos, este abordaje empieza a introducirse también en políticas y programas públicos. Así lo muestra el Programa de Fortalecimiento de la Identidad Regional impulsado en años anteriores por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) en quince regiones de Chile; los programas de magnitud, como los Territorios de Identidad en áreas rezagadas de Brasil; las reformas de la constitución política del Estado en Ecuador y Bolivia; y las instituciones y políticas que se están creando en Argentina y Perú para proteger productos típicos locales como nuevas formas de economía solidaria y popular, así como para posicionar la "marca país" y facilitar la exportación.

Las investigaciones y las prácticas territoriales (UNIFEM-MYDEL 2009, Ranaboldo y Schejtman 2009, Hernández y Trivelli 2011, Cerdan y Vieira 2011, Illsley 2011) nos muestran procesos aún bastante incipientes, con una situación irresuelta particularmente en lo que concierne a las mujeres. Se ha observado que desde el Estado, desde los proyectos de desarrollo y desde los mismos actores territoriales, a menudo surgen discursos con posturas conser-

15 Conferencia "La visión territorial en las políticas agrícolas y rurales: un intercambio internacional" de la Escuela Universitaria de Ingeniería Agrícola y el Programa Desarrollo Territorial con Identidad Cultural - RIMISP, Roma, 4 y 5 de noviembre de 2010. En <http://www.rimisp.org/proyectos/seccion_adicional.php?id_proyecto=188&id_sub=575>. (El documento ya no está disponible en línea). Al respecto véase también Plataforma en <<http://www.diversidadbioculturalyterritorios.org/>>.

16 En <<http://www.foro-santacatarina2011.org/>>.

17 Para mayor información, véase el Proyecto de Desarrollo Territorial con Identidad Cultural (DTR-IC) en <www.rimisp.org/territorioeidentidad2>.

vadoras e inmovilizadoras del status quo. Se sigue enfatizando el antiguo discurso "mujer/naturaleza/encargada de la transmisión de valores culturales".

Existe, sin duda, mucho activismo alrededor de la elaboración de objetos artesanales, la gestión de servicios turísticos y de otra naturaleza, el desarrollo de cadenas de producción y postproducción alrededor de productos tradicionales, originarios del lugar, y centenares de otras iniciativas donde las mujeres son protagonistas. También se enfatizan las formas de organización y decisión de las mujeres, subrayando su acción colectiva. A veces se garantizan mejores ingresos y un incremento de las oportunidades de empleo de la fuerza de trabajo, una diversificación de riesgos y una mayor autoestima por los conocimientos bien utilizados y por los niveles crecientes de organización.

Sin embargo, no siempre ni mecánicamente aquello se traduce en una redistribución equitativa de roles domésticos, en un mayor poder a nivel colectivo, en un reconocimiento público de sus saberes y capacidades, etcétera. Al contrario, el éxito empresarial suele pagarse con una sobrecarga inaceptable de trabajo, conflictos intrafamiliares, violencia ejercida en múltiples planos, participación política solo en momentos de lucha frontal, lideratos masculinos y femeninos arcaicos, organizaciones tradicionalistas, etcétera (Ranaboldo 2011).

Resolver estas y otras contradicciones —vinculadas en ocasiones con relaciones de poder— es un tema estratégico, puesto que pueden anular las potencialidades de un desarrollo pensado en términos territoriales y biodiversos. Un factor clave es cómo las juventudes se pueden poner al centro del tablero en función de estas potencialidades.

Por último, la situación específica de las mujeres rurales jóvenes es un tema que debe ser considerado bajo una mirada actualizada. En la reciente iniciativa impulsada por FIDA con el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) a través del Programa Nuevas Trenzas (2011), se señala explícitamente que las jóvenes rurales están experimentando significativas transformaciones en sus capacidades —con la educación universal primaria y la expansión de la formación profesional—, en el acceso a la toma de decisiones y la participación, en las estrategias de generación de ingresos y en sus relaciones con instituciones y políticas sectoriales y sociales.

Las nuevas condiciones y los distintos perfiles de mujeres rurales jóvenes redefinen las dinámicas económicas, sociales y políticas de las que ellas son parte. Sin embargo, si se mira a las políticas públicas y los proyectos de desarrollo, particularmente los que se focalizan en la reducción de la pobreza, nos encontramos frente a una visión desactualizada, rígida, a partir de la cual todas las mujeres rurales aparecen como víctimas, pobres, sin recursos y sin poder¹⁸:

18 Consúltese al respecto el "Programa Nuevas Trenzas. Conociendo a las mujeres rurales jóvenes en América Latina" en <<http://www.nuevastrenzas.org/es/>>.

Hay pues claras evidencias de que la intersección de los ejes género, raza, etnia y territorios postergados merece una atención especial de políticas públicas, programas y recursos. Esta población cuenta con innumerables conocimientos y saberes, pone en acción activos y recursos en las estrategias de supervivencia que emplean. Sin embargo, no tienen las condiciones y las oportunidades para mejorar su calidad de vida y salir de la pobreza. La exclusión y discriminación a las que están sometidos son un rezago del crecimiento con igualdad y de la democratización económica y política, tan necesaria en la Región [sic]. Nos encontramos pues frente a un modelo de desarrollo que ha fundado su crecimiento en la exclusión de importantes sectores de la población (Taborga 2010).

2.5. Descentralización y participación política y ciudadana de las mujeres rurales

La temática de la descentralización representa oportunidades desde la perspectiva de género. Primero, porque es en el plano local donde se considera que las mujeres del ámbito popular se desenvuelven de preferencia. Segundo, porque se trata de un proceso de reforma, cambio y apertura a nuevos diseños institucionales que podrían constituir el germen de una estructura de gobierno más democrática e igualitaria desde el punto de vista de género. Bonder y Rosenfeld (2011) señalan que la descentralización es un proceso de transformación político-institucional y, en cuanto tal, permite analizar la emergencia de nuevas dinámicas de poder, su expresión en la institucionalidad y en la gestión de las políticas, y la forma que adquieren en este proceso las relaciones de género. Sin embargo, esta apertura para examinar eventuales redireccionamientos de la distribución de roles en el espacio local no se confirma en los hechos.

Contra el supuesto de que lo local es en sí mismo un espacio propicio para la inclusión de las mujeres en la esfera pública, para el ejercicio de sus derechos y para su participación en la toma de decisiones, la investigación acerca de la incidencia de la descentralización en el ejercicio de los derechos de las mujeres en cinco países¹⁹ encuentra pocos casos de protagonismo de las mujeres que permee todas las áreas de la sociedad y asuma formas innovadoras. No existen todavía condiciones sociales culturales e históricas que posibiliten estos cambios. Y lo que sucede en muchos casos es que las mujeres actúan en asuntos de interés público desde el rol tradicional femenino.

Los procesos de descentralización no nacen con un sello transformador que genere mayores oportunidades de expresión de la ciudadanía en los territorios y que contribuya a una

19 Estudios de casos realizados en Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras y Paraguay entre los años 2006 y 2007 en el marco de la iniciativa "Descentralización y derechos humanos de las mujeres en América Latina" (IDRC- PRIGEPP FLAC-SO). Véase Bonder y Rosenfeld 2011.

mayor gobernabilidad, sino que son diseños concebidos de arriba hacia abajo bajo un concepto de racionalización administrativa. Sin embargo, en ALC conocemos experiencias de gobiernos descentralizados que lograron innovar en sus prácticas y que actuaron como paradigmas de nuevas posibilidades de la gestión descentralizada: por ejemplo, Porto Alegre en Brasil o Ilo en Perú.

Con el tiempo, la gestión local fue ganando experiencias y visión transformadora. Así lo demuestra el estudio de Tandler en México (1997), que observa casos de modernización, innovación en las prácticas y mejoras institucionales. Observa también que los municipios se presentan como espacios atractivos políticamente, que pueden apoyar la construcción de carreras políticas relevantes más allá del escenario local y atraer a líderes de primera línea.

Pero hay escasos resultados de innovación en el sistema local de género, entendido como apertura a la participación, la diversidad y al acceso equitativo de hombres y mujeres a áreas de poder y toma de decisiones. Entre las escasas y destacadas iniciativas se encuentran las experiencias de Cotacachi y Nabón, en Ecuador, sistematizadas por Arboleda (2009). La experiencia de mujeres productoras de Canela en Chile también expone el caso de una gestión municipal atenta a las necesidades de las mujeres (Wilson y Valdés 2012).

La hipótesis sobre mejoras institucionales en el marco de la descentralización puede ser coincidente y potenciadora de la agenda de género, pero ello no es automático y no deriva de las relaciones de proximidad. Las tendencias transformadoras tienen relación con gobiernos locales que basan su legitimidad en el liderazgo y el trabajo en equipo de cara a la ciudadanía, la definición de metas de inclusión social y participación ciudadana, y la apertura a dinámicas organizativas de la sociedad.

Como en todo proceso de reforma, y especialmente en las estructuras descentralizadas de los gobiernos intermedios y locales, la decisión y la convicción política de la máxima autoridad del gobierno resulta clave al considerar la diversidad de género en su modelo de gestión. Ello debería traducirse en diseños institucionales, líneas de trabajo, asignación de presupuesto y promoción de espacios de participación y decisión ciudadana.

Los estudios de casos realizados en el marco de la iniciativa "Descentralización y derechos humanos de las mujeres en América Latina" encuentran que la igualdad y la equidad de género no aparecen como objetivos centrales de los gobiernos locales analizados y nunca formaron parte de los modelos de descentralización que preponderaron en los noventa. En general, en los gobiernos locales, estos asuntos se presentan de manera débil, al ser asumidos más técnica que políticamente. Sin embargo, se aprecian las potencialidades cuando hay apertura por parte de las autoridades, disposición a colocar en la agenda los derechos humanos de las mujeres y la presencia activa de organizaciones sociales y de mujeres.

Los casos más "exitosos" fueron aquellos en que se articularon de manera virtuosa a (i) una gestión abierta a la ciudadanía en términos de escuchar demandas, necesidades, ideas y propuestas, (ii) la presencia de organizaciones sociales y de mujeres con capacidad propositiva y (iii) la generación e institucionalización de espacios de participación, con otras acciones deliberadas para la integración de las mujeres de manera igualitaria. Estos estudios destacan como un factor clave la presencia en el territorio de organizaciones sociales activas, con sus propias agendas y prioridades, especialmente en lo que concierne a los derechos de las mujeres, y atentas a la receptividad, responsabilidad y eficiencia de la gestión local, con vocación de negociar y construir alianzas con actores locales, nacionales e incluso internacionales.

Por su parte, los estudios país que se presentan en el capítulo 5 de este documento indican que, si bien no existe una asociación directa entre mejores oportunidades para las mujeres y la política local, existen experiencias y procesos en curso que demuestran que la participación de la mujer en los gobiernos locales (municipales o equivalentes) e intermedios (subnacionales) y su vínculo con el EDT es fundamental. Massolo (2003) afirma que la composición política de los gobiernos locales en América Latina carece de pluralidad de género, dada la información sobre la escasa proporción de mujeres alcaldesas, así como las formas y valoraciones que adquiere la participación femenina en los espacios locales.

Se reconoce que una descentralización efectiva puede ser una estrategia importante para el empoderamiento económico de las mujeres rurales y que puede conducir a una participación más decidida de ellas en asuntos públicos. Para ello, la descentralización debe estar acompañada por un cambio de actitud hacia la mujer y formar parte de procesos inclusivos y participativos al formular e implementar políticas, programas y proyectos²⁰.

La presencia de las mujeres en las esferas de la familia, el hogar y la comunidad vecinal o local es considerable. Sin embargo, al institucionalizar la descentralización y empoderar gobiernos locales, la participación de las mujeres es notablemente menor y sigue concentrada en asuntos y tareas vinculadas a las necesidades básicas de la familia y la comunidad. Mientras tanto, los hombres se reservan la participación en cargos de poder en instancias políticas e institucionales.

Existe una decepcionante realidad en torno a la descentralización y al acceso de las mujeres a cargos de poder en los gobiernos locales. Es frecuente encontrar a mujeres participando en asociaciones voluntarias, organizaciones populares y vecinales, comités de salud y alimentación, escuelas y educación, etcétera. Pero estos son espacios de la política local comunitaria e "informal" que las individualiza como madres y amas de casa, no como mujeres que pueden acceder a cargos de poder en los gobiernos locales donde aún no se han constituido en espacios receptivos a la equidad de género.

²⁰ Esta es una de las recomendaciones levantadas en la Reunión del Grupo de Expertos en Accra (Ghana), en septiembre de 2011: *Enabling rural women's economic empowerment: institutions, opportunities & participation*.

En 16 países de ALC con 15.828 municipios, las mujeres alcaldesas solo representaban 5,3%. En números absolutos, fueron solo 842 mujeres entre 1999 y 2002 (Massolo 2007). En 2010, solo se llegaba al 7,8% (CEPAL 2011, Observatorio de Igualdad de Género). En la mayoría de los países de alta proporción indígena, la situación es aun peor. En su estudio sobre la participación de la mujer indígena en gobiernos locales en Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú, Ranaboldo et al. (2006) —usando datos de la alianza Ciudades y Gobiernos Locales Unidos— muestran que esto ocurre incluso bajo las leyes de cuotas implementadas a partir de la segunda mitad de los noventa, que obligan los partidos políticos a asegurar un porcentaje dado de candidatas mujeres en sus listas electorales (típicamente entre 20 y 30%). En 2006, solo Bolivia llegaba a 11% de alcaldesas contra 2 a 3% en los otros países estudiados. Adicionalmente, se mostró que no se trataba solo de "llegar" a los cargos formales sino de mantenerse en ellos, de participar en distintas legislaturas y de sobreponerse a los episodios crecientes de acoso y violencia política de los que las mujeres —sobre todo las rurales— son víctimas (Ranaboldo y Solana 2008, sobre información del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer, UN-INSTRAW).

Por otra parte, en el mapa de las Naciones Unidas "Mujeres en la política: 2010. Situación al 1° de enero de 2010", se destacan algunos países de la región —como Argentina, Costa Rica, Ecuador, México y Perú— situados entre los primeros 40 de los 188 países con mayor proporción de mujeres en el parlamento y/o senado. Superan a Canadá (45), Italia (55) y Francia (65), por ejemplo.

Otros países de la región sobresalen por su proporción de mujeres ministras: Chile se encuentra en el puesto 5 del *ranking* (45,5% mujeres), Nicaragua en el 10 (38,5%), Honduras en el 11 (35,7%) y Costa Rica en el 12 (35,0%), con lo que superan, y de lejos, a Canadá (21%), Francia (27%), e Italia (36%)²¹. Al primero de enero de 2010, la región contaba con dos mujeres presidentas, Cristina Fernández (Argentina) y Michelle Bachelet (Chile), en un mundo en el cual eran tan pocas que se las puede reconocer como casos excepcionales. Hasta 2014, se destacaban también las presidentas de Brasil y de Costa Rica: Dilma Rousseff y Laura Chinchilla. Pareciera que la región está bastante bien en las estadísticas comparativas sobre la participación de la mujer en puestos de poder político en relación con países del primer mundo. Pero ello no necesariamente implica que se despliegue una agenda de género en su sentido amplio.

El Consenso de Quito, aprobado por la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2007), surgió como uno de los acuerdos regionales más importantes alcanzados después de la Plataforma de Acción de Beijing de 1995. Los Estados miembros acordaron:

Adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas necesarias y las asignaciones presupuestarias, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal y en los ámbitos nacional y local, como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas²².

El Observatorio de Igualdad de Género (OIG) en ALC de la CEPAL monitorea los avances de los países de la región sobre este y otros acuerdos del Consenso de Quito. Entre las decisiones de la Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe²³, celebrada en Brasilia en julio de 2010, además de ratificar el Consenso de Quito, se decidió ir más allá para:

Adoptar todas las medidas que sean necesarias, incluidos cambios a nivel legislativo y políticas afirmativas, para asegurar la paridad, la inclusión y la alternancia étnica y racial en todos los poderes del Estado, en los regímenes especiales y autónomos, en los ámbitos nacional y local y en las instituciones privadas, a fin de fortalecer las democracias de América Latina y el Caribe, con una perspectiva étnico-racial.

Finalmente, cabe recordar que la participación política de las mujeres en ALC ha tenido una trayectoria histórica muy vinculada a organizaciones sociales femeninas surgidas al calor de programas asistencialistas, sobre todo de 1960 a 1990. En algunos casos, incluso, han evolucionado hacia estructuras más autónomas y políticas y a grupos de mujeres pertenecientes a diferentes movimientos sociales y gremiales. La historia del impacto y la real autonomía de estas organizaciones femeninas, sus relaciones internas y externas con el Estado, los movimientos urbanos —incluyendo los feministas, las ONG, etcétera— son alternas y no necesariamente sinónimo de empoderamiento (Ranaboldo et al. 2006). Sin embargo, no se pueden ignorar y sería importante analizar sus actuales transiciones hacia posiblemente nuevas formas de *agency* en los contextos territoriales y extraterritoriales.

El recuadro 4 ejemplifica una iniciativa política llevada adelante por mujeres de gremios agrarios interpelando el ámbito legislativo actual en Colombia. ¿Cuánto de ella representa una continuidad con la tradición de reivindicaciones anteriores o cuánto es nuevo en términos de agenda política y posibilidad de influenciarla?

21 Sin embargo en el caso de ministros/as, habría que profundizar el análisis entre países donde son electos/as o son nombrados/as: en Canadá por ejemplo, si bien no es mandatorio, en la práctica los ministros son siempre diputados electos e invitados por el primer ministro a ser parte de su gabinete, a diferencia de Chile, donde son nombrados por el presidente.

22 En <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>> (punto 25.1.ii).

23 En <http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf>.

RECUADRO 4. Iniciativas políticas de las organizaciones de mujeres rurales en Colombia

Recientemente, las organizaciones campesinas colombianas han plasmado, en un proyecto de Ley General de Tierras, Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integral alternativo al gobierno nacional (Mesa de Unidad Agraria, 2012), una serie de propuestas para fortalecer la economía campesina y familiar y la producción nacional de alimentos a través del acceso a la propiedad y la redistribución de la tierra para indígenas, campesinos y afrodescendientes. Su propuesta consta de 55 artículos dirigidos a atender diversos campos de las problemáticas que afectan a las mujeres rurales. Presentamos los aspectos más relevantes de los artículos 177 a 231:

1. Se garantiza el derecho a la propiedad de la tierra en cabeza de mujeres rurales. En todos los programas de adjudicación de mujeres rurales, jefas de hogar o menores de edad con personas a cargo, estas deberán tener un puntaje preferencial de adjudicación no menor del 30%.
2. Se establece una política de exención de impuestos para las pequeñas propiedades en cabeza de mujeres rurales destinadas a producir alimentos.
3. Se establecen proyectos productivos con tecnologías sostenibles. Para ello el Estado debe tener en cuenta iniciativas como granjas integrales agroecológicas, turismo rural y formas de producción limpia.
4. Se destina el 30% de los recursos del programa Desarrollo Rural con Equidad para capital semilla de proyectos productivos, vivienda rural, comercio y capacitaciones de mujeres rurales.
5. Se crea un fondo de protección y seguro especial agropecuario dirigido a mujeres rurales que cubra las eventualidades que afecten la producción, la transformación y la comercialización de productos de economía campesina.
6. Se diseña una política pública de salud rural que, cuando sea posible, tome en cuenta los conceptos, los saberes y las aplicaciones de la medicina agraria.
7. Se establece un fondo pensional agrario para las mujeres rurales sin vínculos laborales de bajos recursos, productoras, asalariadas y pequeñas propietarias rurales.
8. Se construyen indicadores y metodologías adecuados para definir los sistemas integrales de seguridad y protección social.
9. Se establece un programa especial que incentive la vivienda rural de acuerdo con las características de cada territorio.
10. Se promueve la participación de mujeres rurales en actividades deportivas y recreativas. Se estimulan los proyectos relacionados con el uso de conocimientos y prácticas tradicionales de las mujeres para conservar el suelo y el agua, al tiempo que se promueve el diálogo de saberes y el intercambio de experiencias.

11. Se protege la propiedad intelectual de las comunidades rurales al salvaguardar las plantas y las semillas que pueden ser patentadas.
12. Se promueve la formación para mujeres rurales en procesos productivos y gerenciales, gestión y mercadeo, incluyendo su acceso a tecnologías de información y comunicación.
13. Se garantiza que las mujeres rurales participen activamente a través de sus organizaciones autónomas en todos los espacios de toma de decisiones que las afecten a nivel local, regional y nacional.
14. Se crea el Consejo Nacional de Política para las Mujeres Rurales, conformado por (i) el Ministerio de Salud y Protección Social, (ii) el Ministerio de Educación, (iii) el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Territorio (o quien los represente), (iv) la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer y (v) dos mujeres miembros de organizaciones del orden nacional. Sus funciones serán impulsar acciones pro mujeres rurales en los ámbitos legislativo y programático.

Tomado de Mesa de Unidad Agraria (2012). *Marchando con la palabra en defensa de los territorios. Proyecto de Ley General de Tierras, Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integral*. Bogotá: OXFAM, ILSA, Mesa de Unidad Agraria.

Una mujer baila durante el carnaval de Curahuara de Carangas, en Bolivia. / Fotografía de Annibale Ferrini, Programa DTR-IC.



Carnaval de Nariño, en Colombia. Proyecto Los Caminos de la Excelencia Slow Food/DTR-IC RIMISP, Expo Móvil Salone del Gusto y Terra Madre 2012, en Turin, Italia. / Fotografía de Slow Food y Programa DTR-IC.

03

Marco conceptual

Como ya se ha señalado, el estudio de Echeverri y Sotomayor (2010) reconoce y valora la mirada multisectorial de lo rural como elemento fundamental del crecimiento económico, la inclusión social y la reducción de la pobreza, la visibilidad de los vínculos rural y urbano, y la existencia de modelos de gestión descentralizados y participativos.

Si bien estos logros son importantes, consideramos que es fundamental hacer esfuerzos conceptuales, metodológicos y estratégicos para que el enfoque territorial incluya los derechos de las mujeres como eje central en la reflexión, el análisis y la construcción de plataformas de conocimientos y redes.

De más está decir que este es un objetivo ambicioso y que, como es usual en los planteamientos sobre desarrollo y políticas públicas, se presentan dificultades para integrar en el *mainstream* de estos diseños el concepto de género y la lógica de la igualdad. El EDT no es una panacea ni ha resuelto todos los dilemas, pero converge en puntos principales:

- ▶ la potencialidad del elemento *agency* en el dinamismo de los territorios, concepto que se asimila teóricamente al empoderamiento, que se desarrollará más adelante;
- ▶ el foco simultáneo en elementos de competitividad territorial y en desigualdades y exclusiones; y
- ▶ la perspectiva que abren las dinámicas participativas en procesos de cooperación para el desarrollo, donde las mujeres pueden construir una sostenida interpelación al sistema tradicional de género.

El EDT no pretende ser un marco con una receta única para todos los contextos y situaciones que requieren atención para mejorar las condiciones desfavorables de los pobres rurales y de las mujeres, sea por habitar regiones rezagadas con activos deficientes a todos los niveles, sea por situaciones de muy alta conflictividad en territorios donde la voluntad política es inexistente o sea por otros casos similares. Enfrentamos un desafío en parte conceptual, en parte metodológico, para integrar un enfoque de género eficaz.

Una pregunta legítima es saber si el marco general del EDT para el crecimiento económico con inclusión y equidad debe necesariamente incluir, por separado, los derechos de la mujer como eje central. Nuestra postura es que lo requiere, considerando que en casi todas las variables de diferenciación social el género es un elemento de discriminación adicional que desfavorece a la mujer. La legitimidad de la pregunta toma más fuerza cuando se centra en objetivos de empoderamiento económico de las mujeres, por la preocupación ante propósitos sectoriales.

Si bien estos pueden tener resultados agregados positivos, un análisis que los desagrega espacialmente puede revelar importantes diferencias en sus impactos derivados, justamente, de no tomar en cuenta el tipo de diferencias territoriales que a la larga las intervenciones

sectoriales contribuyen generalmente a perpetuar (RIMISP 2012). Por ello nuestra preocupación fundamental concierne incluir el enfoque territorial en programas y políticas en favor del empoderamiento económico de las mujeres rurales. Dicho enfoque territorial debe estar diferenciado espacialmente para hacerlo más eficiente en su objetivo de cerrar brechas entre hombres y mujeres y entre regiones rezagadas y prósperas.

Varias experiencias han beneficiado a las mujeres rurales desde el enfoque territorial. Sin ir más lejos, los estudios país realizados en el marco de esta consultoría presentan algunos casos de interés, como se podrá precisar en el capítulo 4 de este documento. Pero el estudio de estas experiencias permite reconocer que el vínculo territorial y de género es aún incipiente y que la mayoría de las veces se trata de políticas locales o de programas en el ámbito mujer y desarrollo, donde "lo territorial" se reduce al lugar geográfico de las intervenciones. Por ello es importante recoger las experiencias y desarrollar un marco analítico que permita avanzar articuladamente en el desarrollo territorial con enfoque de género, y que sirva tanto para elaborar recomendaciones de políticas públicas como para indicarnos caminos de interés interagencial en estos desafíos, que no son pocos.

Esta sección aportará los lineamientos conceptuales y temáticos para analizar en profundidad el empoderamiento de las mujeres rurales desde una lógica territorial. El valor agregado del marco teórico es establecer un campo conceptual para analizar el enfoque territorial con perspectiva de género, así como aportar jerarquía teórica a los elementos y hallazgos identificados en los antecedentes y en el estado del arte de estas materias. Se examinará al territorio como espacio dinámico y complejo donde los recursos sociales e institucionales interactúan con los atributos físicos y económicos —tales como la dotación de recursos y el acceso a mercados—, junto a diversidades territoriales, de género, generacionales, étnicas, culturales e identitarias, y con las relaciones de poder en los territorios.

3.1. Territorio como construcción social y espacio de diversidades

El enfoque territorial surge de la necesidad de encontrar un nuevo marco de desarrollo rural tomando en cuenta los problemas señalados en los capítulos anteriores. En este sentido el EDT da cuenta de las limitaciones de los enfoques tradicionales de desarrollo que:

- ▶ No internalizan la heterogeneidad del mundo rural y no incorporan la multiactividad que caracteriza la nueva ruralidad.
- ▶ No asumen las fallas de mercado y no incorporan los encadenamientos.
- ▶ No asumen la especificidad local y no incorporan los vínculos urbanos-rurales.
- ▶ Se plantean como un freno a la migración.
- ▶ No asumen las nuevas reglas de funcionamiento de la economía.
- ▶ No incluyen el marco de derechos como eje fundamental del desarrollo.

Otras dimensiones que han sido documentadas para explicar sus fracasos y limitantes se ilustran en el caso del enfoque de desarrollo rural integrado (DRI) que surgió en los años setenta. Chiriboga (2000) caracteriza los proyectos DRI:

[...] por contener una multiplicidad de componentes, que implicaban a un gran número de agencias de los gobiernos, central, provincial y municipal, con sistemas administrativos engorrosos, que incluían tanto aquellos propios de cada agencia, como del proyecto en sí mismo y mecanismos burocráticos de coordinación que muy difícilmente funcionaban en el terreno. Adicionalmente estos proyectos predefinían esos componentes, por fuera de la demanda real de la población, no incluían un secuenciamiento [sic] lógico, etcétera. El resultado era proyectos con bajos niveles de apropiación por parte de la población, ausencia de los tiempos necesarios para la absorción y el aprendizaje, pérdida de efectividad por la falta de coordinación de los componentes.

Tomando en cuenta las limitaciones de los enfoques convencionales, el EDT se inspira en experiencias innovadoras como las de los programas LEADER y LEADER+ en Europa y la canadiense con los acuerdos rurales (*rural partnerships*), y en esfuerzos y aperturas de varias organizaciones de desarrollo en sus procesos de (re)definición de nuevos marcos. Entre otros se destacan:

- ▶ El BID en 2003 con la elaboración de su nueva estrategia de desarrollo rural, en la cual el enfoque territorial inspiraba su marco.
- ▶ El IICA con la nueva ruralidad, que da mayor peso a lo no-agrícola.
- ▶ La FAO con la Reforma de las Instituciones para el Desarrollo Rural y Alianzas Estratégicas.
- ▶ La CEPAL y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) en desarrollo local.
- ▶ La Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) en desarrollo regional y el Rural Economic and Enterprise Development.
- ▶ El Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), OXFAM, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), CARE y otros, con un marco de estrategias de vida sostenibles (*sustainable livelihoods*).
- ▶ El programa ART (Articulación de Redes Temáticas y Territoriales para el Desarrollo Humano) del PNUD, en sus esfuerzos para el intercambio de buenas prácticas y de innovación en procesos de desarrollo y de descentralización, con énfasis en los gobiernos locales y regionales junto a los agentes sociales y económicos de los territorios como actores relevantes del desarrollo.
- ▶ En menor medida, el BM al buscar ampliar a espacios mayores su enfoque de desarrollo rural basado en comunidad (*Community-based Rural Development*)

Sus antecedentes teóricos se refieren a las corrientes que iniciaron la escuela de la ciencia regional en los años sesenta y setenta —*clusters*, concentración espacial de firmas de un sector, agrupamiento de sectores competitivos, etcétera—. Otro antecedente importante en ALC fue el concepto de desarrollo económico local (DEL), que proliferó a partir de la década de 1990 para incorporar consideraciones sobre la gobernanza, en referencia a las rutinas, reglas, costumbres y valores englobados en los activos institucionales de una región o de un territorio. El desarrollo territorial rural (DTR) parte de lo anterior con una mirada rural y urbano-rural ante la problemática y énfasis en reducir la pobreza.

Schejtman y Berdegué (2004) definen el DTR como un proceso simultáneo de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, que asegure reducir la pobreza. En su planteamiento, la transformación productiva supone articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio con mercados dinámicos, al incorporar innovaciones en productos, procesos y gestión. En el plano institucional este enfoque plantea estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí, y entre ellos y los agentes externos relevantes, e incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios.

En este marco, el territorio se define como una construcción social que puede corresponder a una identidad territorial predeterminada por factores culturales, étnicos o idiosincrásicos; por condiciones geográficas y de localización; y/o por requerimientos político-administrativos. A la vez, puede corresponder con una identidad territorial producida por un incentivo externo que redefine la movilización social local y/o las economías de escala, el tamaño del mercado o el costo de la distancia y, en consecuencia, provoca cambios en las relaciones entre los agentes y en la estructura productiva.

Los territorios son espacios socio-territoriales con atributos geográficos y ambientales. En ellos se sintetizan, transforman e interpretan los atributos naturales, las prácticas sociales, las dinámicas del mercado y la presencia de las instituciones. Forman parte de esta construcción social las percepciones, las creencias y los valores que orientan la acción social y permiten administrar las oportunidades. Los territorios son un campo social donde se producen relaciones de conflicto y de cooperación, se gestan comportamientos colectivos, se toman posiciones y se articulan estrategias e ideas de futuro en un contexto determinado. Constituyen un espacio localizado de construcción, conflicto, negociación y emprendimiento.

Las economías latinoamericanas presentan dificultades para dar saltos de productividad y competitividad en ámbitos desligados de su área de mayor competencia: los recursos naturales. Los procesos productivos de mayor complejidad e industrialización se concentran en las zonas metropolitanas. Los territorios quedan tensionados entre dos polos: la economía de las metrópolis y los enclaves de recursos naturales. Presentan dificultades para extender y desarrollar negocios, para acceder a mercados dinámicos y para fortalecer innovación y competitividad.

Pero estos no son territorios privados de recursos y activos, condenados a depender de subsidios, exenciones o políticas especiales. Se trata de territorios de nivel económico intermedio que son susceptibles de generar la visión estratégica que permite remover obstáculos, abrir nuevos campos de negocios, potenciar los activos existentes y superar brechas de desigualdad.

El EDT amplía las oportunidades de crecimiento económico inclusivo al agregar valor a la configuración de activos presentes en los territorios mediante dinámicas de encadenamiento productivo, innovación y ventajas competitivas derivadas de las economías de aglomeración. Los encadenamientos productivos alimentan las cadenas de valor de los sectores productivos localizados territorialmente "hacia atrás", con los proveedores de insumos y servicios; o "hacia adelante", con los usuarios del producto. Así generan oportunidades de mayor eficiencia colectiva a través de economías externas, bajos costos de transacción y acción concertada (Schejtman y Berdegué 2004).

Estos intercambios se potencian en la medida en que se va generando un entorno con capacidad de innovar o *milieu*. Un *milieu* surge cuando la interacción entre los agentes económicos genera externalidades positivas que inducen procesos de aprendizaje de formas más eficientes de manejo de recursos. La cercanía, la interacción, el aprendizaje y la innovación generan círculos virtuosos que han sido llamados "sistemas regionales de innovación".

Fundamentalmente, el EDT es un abordaje que busca crecimiento económico con inclusión social y sostenibilidad ambiental a escala territorial, con criterios para reducir las disparidades entre las regiones de un mismo país. Para ello, debe estar acompañado por políticas macro de los países que integran objetivos espacialmente justos. El EDT fomenta estrategias y políticas centradas tanto en inversiones que potencian a los pobres como al entorno donde viven. Se ubica en una escala meso que permite sintetizar aspectos macro y microeconómicos. Presta atención a los equilibrios y a las tendencias macro, pero vuelca su interés en los procesos microeconómicos para potenciar las oportunidades de productores que no compiten en la primera línea. El territorio es el espacio de la colaboración público-privada, de la gobernanza colaborativa entre diferentes niveles del Estado y entre diferentes actores para el desarrollo territorial²⁴.

En su preocupación por la inclusión social, incorpora nociones de derechos ciudadanos y de *entitlements* —en la definición de Amartya Sen— individuales y colectivos en el acceso a oportunidades y en la distribución de los resultados económicos y sociales del desarrollo. Por ende, se sitúa en pro de la participación de grupos marginados —ya sea por condiciones de género, raza, etnicidad o categoría etaria, educacional, económica u otra— que dictan un acceso y control diferenciado de activos de variada índole, como elementos fundamentales

24 Sobre gobernanza para el desarrollo territorial, véase Serrano 2011.

de discriminación. Al mismo tiempo, busca alianzas entre los actores territoriales y extraterritoriales con poder establecido, de suerte que, en muchos casos, los desafíos para aumentar la participación y las capacidades de los pobres y marginados son tan grandes como o similares a los desafíos de lograr la participación de actores poderosos en las instancias o en las plataformas territoriales de acción colectiva.

Un concepto fundamental del EDT es el de "activos territoriales", que en algún registro se asocia con el de "factores productivos". Pero se diferencia de aquel justamente porque incorpora elementos socioculturales e institucionales como factores gravitantes en las oportunidades de los territorios. El concepto de activos se refiere a dotaciones materiales y no materiales cuya combinación incide sobre el resultado económico y de inclusión social. Se pueden distinguir diferentes tipos de activos:

- ▶ Activos físico-territoriales: recursos naturales, infraestructura, localización geográfica.
- ▶ Activos económicos: acceso a mercados, características del sector productivo, inversión privada, mercado laboral, dinámicas de innovación productiva.
- ▶ Activos culturales: identidad, patrimonio cultural, tradiciones, saberes.
- ▶ Activos sociales: actores, redes, organizaciones, liderazgos, coaliciones.
- ▶ Activos institucionales: proyectos político-regionales, liderazgo de la autoridad territorial, apertura de las instituciones públicas al trabajo territorial, etcétera.

La noción de "diversidades bioculturales" es clave en un estudio consciente de género y sus implicaciones para el desarrollo, y en particular en la consideración de los activos territoriales. Este concepto incluye la diversidad biológica en todos sus niveles y la diversidad cultural en todas sus manifestaciones, a partir de las ideas individuales hasta las culturas complejas y, sobre todo, la interacción entre todas ellas. La diversidad biocultural se deriva de las miles de maneras en que hombres y mujeres han interactuado con su entorno natural. Su coevolución ha generado conocimientos y saberes locales: un patrimonio importante de experiencias, métodos y prácticas que ayudan a las sociedades a gestionar sus recursos naturales y culturales. La pérdida de la diversidad biocultural afecta la capacidad de las comunidades locales para adaptarse a los cambios globales y la de los individuos y las colectividades para ejercer sus derechos. Todo aquello involucra a fondo los sistemas de género y su devenir.

Volvemos a llamar la atención sobre los llamados "activos intangibles", como la voluntad o capacidad de *agency* de los actores. Se refiere a su interpretación sobre el territorio y sus oportunidades, sobre su papel en estos procesos y su disposición a actuar, colaborar, confrontar, proponer o gestionar con miras a un futuro que representa un proyecto colectivo —el que tiene distintos niveles de explicitación—. El EDT no solo supone una combinación competitiva de activos territoriales, sino capacidades para interactuar, concertar actores, interpelar autoridades y colaborar en iniciativas de interés compartido.

Schejtman y Berdegué (2004) señalan que una adecuada arquitectura institucional para el desarrollo territorial está asociada a la presencia y la calidad de cinco elementos: (i) las atribuciones y las capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas, (ii) la coordinación y existencia de controles y equilibrios entre los distintos niveles de gobierno, (iii) las redes y asociaciones entre los gobiernos locales, (iv) las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil y (v) mecanismos para la concertación público-privada.

Fundamentales en estos procesos son los "actores territoriales", quienes dotan de contenido los procesos en curso. Un actor destacado y gravitante es el estatal, en sus dos expresiones: las políticas públicas que, en sí mismas, son un valioso soporte de dinámicas económicas y sociales; y la presencia efectiva de agencias públicas y de funcionarios en los territorios que aportan determinado sello a la política territorial y que participan en espacios de gestión de poder e influencia.

Aquí el actor por excelencia es el gobierno subnacional y/o local, que incluye atribuciones que pueden facilitar un importante intersectorialismo en las acciones de las agencias públicas en el territorio. También destacan los actores económicos —empresarios, productores, gremios y asociaciones— y los actores sociales: organizaciones sociales funcionales y territoriales que conforman el tejido social que permite emprender acciones colaborativas en favor de la puesta en marcha de una agenda territorial; las organizaciones no gubernamentales y las universidades, llamadas a aportar masa crítica y capacidad técnica y profesional; y las corporaciones y otras instituciones privadas de desarrollo.

Un aspecto relevado por los estudios territoriales guarda relación con el campo de relaciones sociales y políticas que pueden interactuar para definir proyectos, implícitos y explícitos, de interés común en los territorios. En el amplio conjunto de actores, toman relevancia las coaliciones que se refieren a la capacidad de algunos actores para concertarse y actuar con intereses comunes y campos de interpretación compartidos, aunque se trate de actores diferentes.

Los estudios confirman que las dinámicas territoriales "exitosas" son resultado de la presencia y de la acción de coaliciones sociales capaces de construir instituciones formales e informales que favorecen determinadas formas de acceso y de uso de los activos del territorio. Estas coaliciones se arraigan en el orden económico, la estructura productiva y los procesos de producción o distribución de beneficios económico sociales. Y poseen también un componente político de poder e influencia para interpelar a actores estatales territoriales. En parte estas coaliciones suponen capacidades en los actores: de interpretación, asociación, negociación, gestión, propuesta, etcétera, lo que Amartya Sen llama *agency*.

La delimitación del territorio enfrenta una complejidad al operacionalizar el espacio. De manera pragmática y sujeto a la disponibilidad de información, el territorio puede definirse usando una serie de criterios operacionales:

- ▶ La escala geográfica, entre grandes regiones económicas o políticas y pequeñas comunidades locales. Un territorio incluye normalmente por lo menos dos municipios o partes de dos o más municipios.
- ▶ El paisaje o la fisiografía "operacionalizable". Incluye unidades como cuencas hidrográficas o de vocación específica de uso del suelo.
- ▶ La escala política, suficientemente grande por ser relevante para los *policy makers*, con una "masa crítica" política, social y económica para permitir un horizonte de desarrollo sostenible.
- ▶ La identidad. La población local debe reconocer el territorio. O sea, los límites del territorio deben ser perceptibles para la gente que vive en él.
- ▶ Los vínculos con núcleos urbanos. Los territorios incluyen normalmente uno o más núcleos urbanos o, donde no son incluidos físicamente, la identidad del territorio incluye vínculos entre su espacio rural y urbano. La presencia de vínculos urbano-rurales es fundamental para el enfoque territorial.

La realidad de los procesos de formulación de políticas públicas sigue restringida por la jerarquía y por la escala espacial en la que operan las autoridades políticas y administrativas. Ello trae consigo la necesidad de reconciliar el territorio con las divisiones político-administrativas que lo incluyen en total o en parte. Llama además a una coordinación entre los niveles de gobierno —de local a nacional— y fomenta el asociativismo entre gobiernos locales que los avances en procesos de descentralización y de fortalecimiento de gobiernos locales hacen cada vez más alentadores.

Algunos de los criterios operacionales pueden dar la impresión de una definición de territorio tendiente a la homogeneidad. Salvo raras excepciones, es todo lo contrario: un territorio determinado se compone de actores sociales de distintos tipos, enmarcados en relaciones de poder de diferentes niveles y en estructuras sociales heterogéneas, jerarquizadas y, por ende, muy complejas.

3.2. Género, derechos y empoderamiento de las mujeres rurales

Las organizaciones de mujeres, los organismos de Naciones Unidas y las estudiosas de los temas de género han recorrido un largo camino para visibilizar, legitimar, fundamentar y dotar de antecedentes la condición de las mujeres en la sociedad contemporánea. De esta forma, han conseguido establecer mecanismos de política para la igualdad, leyes de cuotas, programas de igualación de derechos, políticas y programas específicos dirigidos a las mujeres pobres, e institucionalidad y servicios públicos dedicados a estos temas. Un aporte insustituible en este proceso proviene de las sucesivas Convenciones de las Naciones Unidas.

En los noventa se realizaron la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993), sobre Población y Desarrollo (Cairo, 1994) y la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995). En todas ellas, la igualdad de género surgió como un tema imprescindible para redefinir las concepciones sobre el desarrollo en sus diferentes ámbitos. Los temas reivindicados por las mujeres en estas conferencias apuntaron a erradicar la discriminación y la violencia de género, reconocer los derechos humanos de las mujeres y las niñas, y suprimir las barreras de género para acceder, en condiciones de igualdad, al ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, sexuales y reproductivos.

Adicionalmente, en septiembre de 2001 la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia en Durban, Sudáfrica, ocupó un papel fundamental para las organizaciones de afrodescendientes e indígenas de todo el planeta. Estas personas han trabajado arduamente no solo para reconocer y combatir las viejas formas de discriminación y racismo, sino también para identificar las formas contemporáneas en que se expresan tales flagelos. En las Américas, Durban fue precedido por la Conferencia Ciudadana contra el Racismo, la Xenofobia, la Intolerancia y la Discriminación de diciembre de 2000, en Santiago de Chile. Durante ella, la "Declaración Ciudadana" reconoció como principales víctimas en ALC a los pueblos indígenas, afrodescendientes, migrantes, desplazados internos, mujeres, niños y niñas, jóvenes, enfermos de VIH-SIDA, refugiados, y pueblos rom-gitanos, judíos, asiáticos e islámicos.

Viena marcó un hito en la evolución de los derechos humanos de las mujeres al hacer efectivo su horizonte de universalidad. Las trece áreas estratégicas de la "Declaración y Plataforma de Acción de Beijing":

- ▶ garantizan a las mujeres y las niñas todos los derechos humanos y libertades fundamentales;
- ▶ adoptan las medidas necesarias para eliminar toda forma de discriminación de las mujeres y de las niñas;
- ▶ acuñan el concepto de transversalización del enfoque de género en todos los ámbitos del desarrollo, y el de empoderamiento de las mujeres; y
- ▶ establecen medidas para promover la independencia económica y erradicar la carga de pobreza que recae sobre las mujeres, al combatir las causas estructurales de la pobreza.

La Conferencia Mundial de la Mujer de 1995 sentó las bases para desarrollar el término "empoderamiento" en las políticas de género. Consideró que el cambio de la situación de las mujeres afecta a la sociedad en su conjunto y promovió la contribución de las mujeres en plenitud de condiciones y capacidades para construir la sociedad con una mirada integral en el conjunto de políticas. Beijing posicionó también las "múltiples barreras" que enfrentan

las mujeres para acceder a la igualdad y lograr su empoderamiento. Señaló factores como raza, edad, idioma, origen étnico, cultura y pertenencia a la población indígena. Con ello, estableció una conexión entre cultura, género y diversidad. Sus recomendaciones señalan:

Reafirmamos nuestro compromiso [...] con el empoderamiento y el avance de las mujeres, incluido el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencias, de religión y de creencias, contribuyendo así a la satisfacción de las necesidades morales, éticas, espirituales e intelectuales de las mujeres y de los hombres, individualmente o en comunidad con otras personas, y por tanto garantizándoles la posibilidad de realizar todas sus potencialidades en la sociedad y de configurar sus vidas de acuerdo con sus propias aspiraciones. [...]

Estamos convencidos de que [...] el empoderamiento de las mujeres y su plena participación en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluyendo la participación en los procesos de toma de decisiones, y el acceso al poder, son fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz.

Finalmente apunta su compromiso para "adoptar todas las medidas que sean necesarias para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas, y suprimir todos los obstáculos para la igualdad de género y el avance y empoderamiento de las mujeres [...]".

La Conferencia de Beijing estableció como punto de partida que existen diferencias en el acceso y en las oportunidades de las mujeres y de los hombres para ejercer poder sobre las estructuras económicas en la sociedad. Entre los objetivos estratégicos para potenciar la economía de las mujeres se destacan:

- ▶ garantizar la igualdad de acceso a recursos productivos, oportunidades y servicios públicos a todas las mujeres; y
- ▶ garantizar el acceso de las mujeres en condiciones de igualdad a recursos económicos como tierra, crédito, ciencia y tecnología, capacitación profesional, información, comunicaciones y mercados, para promover el adelanto de las mujeres y las niñas y la potenciación de su papel, incluso mediante el aumento de su capacidad para disfrutar de los beneficios de la igualdad de acceso a esos recursos.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), mediante un protocolo facultativo que entró en vigencia en 2000, emitirá políticas vinculantes. Antes, la CEDAW contaba con un mecanismo de supervisión y presentación de informes sobre los esfuerzos en materia de implementación de la convención. A partir de la firma del protocolo facultativo —porque los Estados no están obligados a ratificarlo, aunque hayan ratificado la convención adoptada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas—, la CEDAW pasó a ser reconocida como el marco internacional que garantizaba a las mujeres el reconocimiento universal de su derecho a la igualdad y no discriminación. Dicho

reconocimiento es considerado "el mecanismo básico para erradicar la discriminación por motivos de sexo y, en consecuencia, para el logro de la igualdad sustantiva de las mujeres".

La CEDAW tiene un carácter jurídicamente vinculante: enuncia los principios aceptados internacionalmente sobre los derechos de la mujer que se aplican a todas las mujeres en todos los ámbitos. Todos los países de ALC han ratificado esta convención. A través de este protocolo, la CEDAW sentó las bases para conceptualizar y poner en marcha planes de acción de igualdad y —se puede interpretar— de empoderamiento de la mujer.

3.3. Género y dinámicas territoriales rurales

Los estudios territoriales y en general el enfoque territorial del desarrollo no han incorporado, salvo excepciones que veremos más adelante, una perspectiva de género. Se han limitado a considerar a las mujeres como productoras. Los estudios y los programas de desarrollo sobre género y pobreza rural han aportado otra mirada. Notablemente, los aportes de la FAO han puesto atención a las condiciones particulares de discriminación y desigualdad que afectan a las mujeres. Hay experiencias desde esta perspectiva, con mayor o menor alcance, a lo ancho de América Latina, como bien demuestran los estudios de casos examinados en esta consultoría. En esta oportunidad enfrentamos un esfuerzo distinto: se trata de instalar una visión de género y desarrollo que beneficie a las mujeres rurales tomando como enfoque el del EDT.

El punto de partida es definir "enfoque de género". Hasta aquí se ha hecho referencia a conceptos de "empoderamiento", "autonomía" y "agency", que deben explicarse en el contexto relacional. El enfoque de género supone examinar la distribución de roles y la participación de hombres y mujeres en la sociedad, en nuestro caso, en las dinámicas económico-territoriales.

La investigadora Susan Paulson (2013), miembro del equipo de investigadores/as del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, propone el concepto de "sistema territorial de género", que influye en la construcción de actores y coaliciones sociales, en el funcionamiento y la composición de las instituciones, y en el desarrollo, la distribución y el uso de activos tangibles e intangibles en el territorio. Los sistemas de género en los territorios pueden fortalecer o limitar el desarrollo de dinámicas territoriales positivas y determinar exclusiones, explotaciones, colaboraciones y complementariedades. Paulson elaboró un marco conceptual que permite distinguir entre enfoques clásicos de desarrollo, enfoques que incluyen la atención hacia la participación y promoción de las mujeres, y lo que llama "enfoque consciente de las relaciones de género".

La autora sostiene que existen sistemas de género que operan en todos los niveles y estructuras de la sociedad, entre ellas, las estructuras territoriales. Define el sistema de género como uno que norma, estructura y da significado y poder a los roles y a las relaciones de hombres y mujeres en cada territorio, y que influye en el desarrollo, la distribución y la apro-

piación del capital en los territorios. Los contextos culturales, las relaciones entre hombres y mujeres y las instituciones de género se “co-construyen” mutuamente con las de clase, raza, etnicidad y generación. Ello da lugar a manifestaciones muy diversas que modelan las visiones y las prácticas de los actores.

El cuadro 6 ayuda a ordenar las diferentes perspectivas que se observan en el continuum desde no visualizar una temática específica asociada al género (columna “Enfoque convencional de desarrollo”) hasta la consideración de la situación social de las mujeres (columna “Enfoque de mujeres”) y, finalmente, los atributos que presenta un “Enfoque consciente de las relaciones de género”.

Llevado este razonamiento a los análisis territoriales orientados a generar políticas públicas, observamos que los estudios llamados “convencionales” tienden a abarcar los dominios simbólicamente masculinos o femeninos, según el caso, y a producir análisis parciales. En cambio, al incorporar género consciente y estructuralmente en el marco de análisis se puede integrar una mayor diversidad de elementos: actores, instituciones y activos que interactúan para producir, reproducir y transformar el territorio. Debe tenerse en cuenta que los enfoques de género y de mujer y desarrollo no son excluyentes y ambos pueden ser convenientes en determinados contextos. Sin embargo, es necesario conocer y manejar las diferencias, los alcances y las perspectivas de uno y otro.

Sobre esta línea contribuyen las investigaciones que se han impulsado en el marco del programa Dinámicas Territoriales Rurales de RIMISP, en la medida en que presentan información acerca de las oportunidades reales y simbólicas de las mujeres para incorporarse a procesos dinámicos cuando estos se activan en los territorios.

Estudios territoriales que han incorporado la dimensión de género han centrado sus indagaciones en determinar cómo operó la estructura de género para afectar las oportunidades de hombres y mujeres en determinados procesos socioeconómicos en ciertos territorios. Se preguntan (i) de qué manera la organización y significación de género en actores, instituciones y capitales influyó en las dinámicas territoriales y (ii) cuáles son los efectos de las dinámicas territoriales en términos de género. Estos estudios demuestran que las mujeres participan activamente en las dinámicas económicas en los territorios y en los nuevos procesos productivos, dispuestas a conseguir mejores oportunidades de empoderamiento económico.

La desigualdad de género que atraviesa las instituciones, las políticas y el tejido social al producir medidas correctivas tiende a focalizarse en el nivel de los individuos, los hogares y los grupos sociales. Un ejemplo de ello se aprecia en las recomendaciones para las mujeres rurales del grupo de expertos/as en la ya mencionada reunión en Ghana en preparación a la CSW 2012. Sin embargo, la innovación que proponemos apunta a atender el equilibrio espacial de los procesos de desarrollo rural. Entonces se plantea un reto en la lógica de enfrentar

CUADRO 6. Enfoques de desarrollo y perspectivas de género para el análisis territorial

| | Enfoque convencional de desarrollo | Enfoque de mujeres | Enfoque consciente de relaciones de género |
|----------------------|---|---|---|
| Actores | Población denominada “económicamente activa” | Mujeres en el territorio | Personas que realizan diversas actividades productivas, reproductivas y comunales Vinculos entre las oportunidades de unos y otros para participar en actividades económicas |
| Instituciones | Instituciones formales: gobiernos locales y nacionales, corporaciones, instituciones privadas, ONG de extensión, crédito y desarrollo | Clubes de madres, redes de parentesco, ONG que trabajan con mujeres y proyectos de microcrédito con mujeres | Instituciones formales e informales que impulsan y organizan las dinámicas territoriales con actores del territorio |
| Activos | Dinero, tierra, tecnología moderna y mano de obra | Identidad cultural y organizaciones para atender salud, nutrición y educación | Activos socioeconómicos, físicos y naturales, y conocimientos y tecnologías asociados a ellos |

Fuente: Adaptado de Paulson 2011.

y complementar las dos dimensiones, individual y territorial, al impulsar lógicas virtuosas para enfrentar las desigualdades en distintos planos.

Se reconoce una problemática particular para integrar un enfoque de género en la perspectiva territorial por la dimensión espacial. Aquí el espacio, como se ha dicho, se sitúa a una escala meso. Pero las metodologías de género más difundidas —sobre todo a nivel

rural— se han centrado en lo micro (familia, comunidad), enfocado en los roles, relaciones, actitudes de hombres y mujeres locales, sin analizar las dinámicas de género en las instituciones y activos a nivel meso y macro (Paulson 2011). La revisión bibliográfica de Ranaboldo et al. (2008) sobre género y desarrollo local, desarrollo territorial y participación política resaltó la debilidad de avances teóricos, metodológicos y análisis experienciales relevantes sobre estos temas, para que sean aptos para alimentar una discusión sobre políticas que trasciendan lo micro o lo circunstancial. La FAO ha hecho un aporte para ir integrando este enfoque espacial a través del DTPN, como lo muestra la alentadora presentación del programa ASEG con su paquete de instrumentos y guías²⁵.

Las mujeres rurales no son las únicas, pero son una mayoría dentro de los grupos sociales que aún no logran ejercer una ciudadanía activa. Desde la ausencia de la cédula de identidad para ejercer derechos ciudadanos elementales y acceder a servicios públicos, hasta la negación de Estados para reconocer derechos indígenas como los estipulados en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada por la Asamblea General en septiembre de 2007, tanto derechos individuales como colectivos se ven perjudicados. Esta situación tensiona la construcción y el funcionamiento de actores y coaliciones sociales del territorio, un factor que, como hemos visto, incide sobre las oportunidades de los territorios para desarrollar dinámicas de crecimiento económico e inclusión social. En espacios multiculturales, tienden a fracturarse los procesos participativos locales que abogan para dar voz y voto a todos los integrantes del territorio.

Todo lo anterior implica una lucha a dos niveles: uno de reconocimiento y aplicación de derechos universales y otro de empoderamiento en espacios locales. Ahí, desarrollo territorial y empoderamiento de las mujeres rurales puede encontrar un punto de convergencia.

Redondeando estas ideas desde el punto de vista de la preocupación del enfoque territorial y el empoderamiento de las mujeres rurales, sabemos que América Latina presenta, en los últimos años, mejores resultados en materia de pobreza pero que aún persisten porcentajes alarmantes de población pobre y vulnerable que se localiza principalmente en zonas rurales. El segmento de mujeres rurales pobres es un amplio grupo poblacional que experimenta severos problemas de inclusión, reconocimiento de derechos y acceso a oportunidades de diverso tipo. El enfoque territorial con perspectiva de género llama la atención sobre la impostergable necesidad de impulsar nuevas políticas, esta vez de carácter territorial, que generen oportunidades en los territorios rezagados.

Estas políticas requieren integrar una atenta mirada al sistema territorial de género para mover los dispositivos que impiden o dificultan a las mujeres desarrollar trayectorias que les brinden empoderamiento y autonomía. Estrategias de este tipo permiten superar la escala y el ámbito de programas territoriales con foco en lo local y de programas dirigidos a las mujeres que se han orientado a los derechos individuales y a las iniciativas microlocalizadas. El puente conceptual de esta propuesta descansa en dos conceptos: *agency* y territorio. Se trata de generar capacidades de acción en el más amplio sentido en un marco territorial: un contexto meso, determinante sobre las oportunidades de las mujeres.

25 Entre ellos, consúltense el "Manual para el nivel del campo / Análisis de las comunidades locales", el "Manual para el nivel intermedio / Análisis institucional" y el "Manual para el nivel macro / Análisis de políticas", todos en <http://www.fao.org/sd/seaga/4_es.htm>.

04

Síntesis de los estudios país

Este capítulo parte de los cuatro informes país producidos por distintos equipos²⁶ sobre la base de pautas comunes originadas a partir del estado del arte y del marco conceptual de los capítulos anteriores. Los reportes siguieron una estructura común que abordó:

- ▶ La situación de las mujeres rurales en el país, empleando sustancialmente información secundaria disponible en fuentes estadísticas del país.
- ▶ El marco de políticas públicas referidas a género y desarrollo territorial, existentes en el país.
- ▶ Una selección de casos/experiencias territoriales²⁷ que pudieran generar aprendizajes para el ámbito de las políticas públicas.
- ▶ Un conjunto de conclusiones y recomendaciones que aportará al siguiente capítulo de recomendaciones de políticas.

A continuación se señalan los criterios para seleccionar los países y los casos estudiados. Seguidamente se presentan las oportunidades y las limitantes halladas en el enfoque territorial y el empoderamiento de las mujeres rurales en cada país, a través de tres ejes:

- ▶ Enfoques presentes.
- ▶ Políticas públicas (existentes o en fase de formulación).
- ▶ Casos (programas, instrumentos de inversión pública, iniciativas privadas o mixtas).

También se reportan las principales recomendaciones de cada equipo y, finalmente, se identifican aprendizajes cuyo objetivo es aportar desde los países y los casos a las recomendaciones de políticas del próximo capítulo.

4.1. Estudios país: criterios y selección

Se usaron dos criterios: a nivel de países y a nivel de casos.

4.1.1. A nivel de países

(i) Países con casos relevantes en la esfera de las políticas públicas orientadas al empoderamiento de las mujeres rurales:

²⁶ Los cuatro trabajos realizados abordan las políticas y experiencias territoriales relevantes para el empoderamiento de las mujeres rurales en Chile, Colombia, Guatemala y Perú. Estuvieron a cargo de los siguientes investigadores: Chile / Angélica Wilson y Ximena Valdés del Centro de Estudios de la Mujer (CEDEM); Colombia / Javier Lautaro Medina del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP); Guatemala / Mayra Falck y Beatriz Ordoñez; y Perú / Raúl Hernández, Patricia Zárate y Anahí Durand del IEP.

²⁷ En adelante en este capítulo se hablará de "casos".

- ▶ Desde un enfoque sectorial/agrarista.
- ▶ Desde un enfoque territorial rural.
- ▶ Desde un enfoque de equidad.

(ii) Países con casos relevantes en la esfera de las experiencias territoriales que puedan influir o ser relevantes para las políticas públicas:

- ▶ Desde experiencias de desarrollo rural/territorial y descentralización/gobernanza local.
- ▶ Desde experiencias de potenciamiento de las mujeres rurales.

Se buscaron ejemplos de Centroamérica y América del Sur, y expresiones de contextos rurales diferenciados en términos poblaciones y culturales, de tipo de economía campesina/agraria, entre otros. Sin embargo, considerando que se trataba de estudios cortos y exploratorios, se buscó que presentaran estos tres criterios pragmáticos:

- ▶ Oportunidades políticas y programáticas de manera que los resultados (conclusiones y recomendaciones) que se obtuviesen pudieran encontrar un terreno fértil de desarrollo.
- ▶ Información cuali-cuantitativa secundaria accesible, que permita su sistematización en breve²⁸.
- ▶ Profesionales/instituciones entendidos en la temática, con contactos nacionales y locales, y acceso amplio a la información para realizar los estudios de caso de manera solvente y con entregas puntuales.

Se buscó una combinación entre lo óptimo y lo posible, dadas las características del trabajo. Se consideró además que los estudios país —por su misma naturaleza— no pueden dar lugar a generalizaciones estadísticas. Más bien, deben ser usados como referencias ejemplificadoras de los contextos y, en particular, de las oportunidades y las limitantes que se pueden hallar en el camino del empoderamiento de las mujeres rurales desde un enfoque territorial.

Tras considerar estos criterios y revisar la información secundaria y los avances en el estado del arte, se escogieron cuatro países. En el cuadro 7 se presentan las "calificaciones" de los países seleccionados. Si bien todos califican en algún grado con respecto a los criterios identificados, las equis señalan el mayor grado de desarrollo en cada país.

²⁸ Es importante aclarar que los estudios país y de caso se basan en la recopilación, la sistematización y el análisis de información secundaria. Ellos no contemplaron estructurar un trabajo de recolección amplio de información primaria.

| CUADRO 7. Países seleccionados | | | | |
|---|------|----------|-------|-----------|
| Criterio de selección | Perú | Colombia | Chile | Guatemala |
| Políticas públicas | ** | * | ** | ** |
| Experiencias territoriales | ** | ** | * | ** |
| Oportunidades políticas y programáticas | ** | * | * | ** |
| Información | ** | ** | ** | ** |
| Colaboradores para estudios | ** | ** | ** | ** |

Fuente: Ranaboldo, Serrano y Cliche. "Criterios y pautas iniciales para los estudios de caso". Documento de trabajo presentado y aprobado por ONU-Mujeres, octubre de 2011.

4.1.2. A nivel de casos en cada país

El cuadro 8 muestra los criterios que guiaron la selección de casos y los criterios de sistematización y análisis. Se trabajó sobre catorce casos. Uno de ellos, Mujeres y Desarrollo Económico Local (MYDEL), tiene cobertura regional —centroamericana, aunque el informe se focalizó en Guatemala—. Otro, Montes de María, se refiere a tres redes de mujeres en el mismo departamento.

En el anexo 1 se desglosa la justificación de la selección de cada caso, tomando en cuenta los siguientes criterios: (i) recorrido, (ii) origen, (iii) perspectiva territorial, (iv) dimensión económica, (v) enfoque de género y (vi) aprendizajes potenciales para políticas. Sobre la base de estos criterios y la revisión de la información disponible, el cuadro 9 entrega una breve presentación de los casos examinados.

CUADRO 8. Criterios de selección de casos y sistematización / análisis

Criterios de selección de casos en escala*

- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Debe haber transcurrido un tiempo adecuado de maduración y despliegue. 2. Pueden emanar de (i) políticas públicas, (ii) ONG, (iii) políticas locales y/o (iv) programas de cooperación. 3. Deben tener perspectiva territorial; no es suficiente que estén localizadas. Ello implica formar parte de una interpretación y de una intencionalidad sobre las oportunidades económicas territoriales. | <ol style="list-style-type: none"> 4. Se sitúan en el plano económico, aunque pueden incluir otras dimensiones de desarrollo. 5. Tienen enfoque de género (muchos de los casos no tenían un enfoque de género sino de "mujer en desarrollo"). 6. Arrojan aprendizajes útiles para la formulación de políticas. |
|---|---|

Criterios de sistematización y análisis

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Objetivos • Localización • Alcance y cobertura • Actores involucrados • Enfoque teórico y metodológico • Dinámicas en curso • Acceso a activos de diverso tipo | <ul style="list-style-type: none"> • Dinámicas institucionales • Dinámicas organizacionales • Resultados • Factores facilitadores y obstáculos • Factores explicativos y resultados • Análisis desde la perspectiva de género • Análisis desde la perspectiva territorial |
|--|--|

* Se excluyen casos muy micro a nivel territorial, con una escasa masa crítica de actores rurales participantes o referidos solo a acciones puntuales de ONG u otros grupos pequeños de la sociedad civil. Es importante que estos casos ya guarden relación con las políticas públicas y/o que tengan esta potencialidad, y que involucren contingentes importantes de poblaciones rurales y en particular de mujeres.

CUADRO 9. Casos seleccionados en cada país

| Perú | Colombia | Chile | Guatemala / Centroamérica |
|---|--|---|---|
| <p>Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS)</p> <p>Gestiona recursos naturales, inclusión y empoderamiento campesino a nivel territorial (comunidades, cuencas).</p> | <p>Mujeres constructoras de Paz – Ventana de Paz</p> <p>Opera en el departamento de Nariño (al sur de Colombia), en cinco municipios de la costa pacífica y tres de la frontera andina. Enfoque territorial y de género: respeto de diversidades y sentidos de territorio de pueblos indígenas y afrodescendientes; permanencia en el territorio; recuperación de la cultura y formas tradicionales de producción; actividades específicas dirigidas a empoderar a mujeres.</p> | <p>PRODESAL/ INDAP</p> <p>Programa dirigido a agricultores familiares campesinos que (i) tengan ingresos familiares que provengan mayormente de la producción silvoagropecuaria, (ii) posean menos de 5 hectáreas y (iii) no tengan otros incentivos de fomento productivo. Entre 2001 y 2005 participaron 118.102 agricultores (34% mujeres).</p> | <p>Mujeres y Desarrollo Local (MYDEL)</p> <p>Programa de cobertura regional con mayor concentración (78,7%) en Guatemala y El Salvador. 10.306 mujeres accedieron a formación y asistencia en 12 territorios de Guatemala (7), El Salvador (3) y Nicaragua y Honduras (ambos con 1).</p> |
| <p>Sierra Sur</p> <p>Opera en 360 comunidades y llega a 25 mil familias de Puquio, Andahuaylas, Abancay y Cusco. Reúne 728 grupos organizados de mujeres.</p> | <p>Mujeres rurales Construyendo Futuro / Mercados Campesinos en Boyacá</p> <p>Programa de desarrollo y empoderamiento económico de pequeños productores a través</p> | <p>Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Rurales (convenio INDAP/ PRODEMU)</p> <p>Ofrece cobertura nacional para campesinas de localidades pobres entre 18 y 60 años.</p> | <p>CSEM Chiquimula (Guatemala)</p> <p>Favorece a 2.500 emprendedoras individuales y grupos asociativos.</p> |

| Perú | Colombia | Chile | Guatemala / Centroamérica |
|------|--|---|---------------------------|
| | de una mayor y mejor vinculación con mercados (articulación urbano/rural). | Realiza políticas de afirmación positiva a través de inversión en capital humano y social, con acciones orientadas al desarrollo económico-productivo de las mujeres. | |

Procuencia Lurín

Programa de desarrollo sostenible y gestión ambiental de recursos naturales y producción. Favorece a familias de comunidades campesinas y territorios poblados (unos 11 mil habitantes).

Organización y empoderamiento económico de mujeres rurales en Montes de María

Programa de paz con un planteamiento sobre territorio con énfasis en su dimensión cultural. Incluye tres organizaciones: (i) Red de Mujeres de los Montes de María, (ii) Red de Mujeres Rurales del Norte Bolívar y (iii) Asociación de Productos Agropecuarios, Dulces Tradicionales y Servicios Ecoturísticos de San Basilio de Palenque (ASOPRADUSE), localizadas en quince municipios con 420 mil habitantes.

RAYEN QUIMEY

Opera en el sector de Puala Bajo, comuna de Curarrehue, región de Araucanía. Es una organización orientada al desarrollo comunal sobre bases identitarias y enfocadas en autogeneración de empleo.

| Perú | Colombia | Chile | Guatemala / Centroamérica |
|---|----------|---|--|
| <p>Juntos</p> <p>Programa de transferencias monetarias condicionadas dirigidas a hogares en situación de vulnerabilidad, exclusión o pobreza, entre cuyos miembros tengan niñas y niños de hasta 14 años de edad o mujeres gestantes. Focaliza regiones y sectores de altos índices de pobreza (enfatisa la sierra sur).</p> | | <p>Agrupación de Mujeres Rurales de Canela</p> <p>Se orienta al empoderamiento y la ciudadanía de 120 mujeres representadas en grupos de quince localidades rurales de la comuna de Canela (Coquimbo). Enfoque territorial explícito en su diseño, aunque en su aplicación parece más bien un programa a escala municipal (comunal).</p> | <p>CSEM Sololá (Guatemala)</p> <p>Favorece a 2.595 emprendedoras individuales y grupos asociativos. Enfoca el emprendimiento individual acompañado, con distinta maduración, por grupos asociativos femeninos. Una fortaleza es el marco teórico-conceptual de la publicación <i>Mujeres y economías locales, territorios, saberes y poderes</i> (UNIFEM/MYDEL 2009).</p> |

4.2. Marco de oportunidades y limitantes

El principal objetivo de los informes país fue recoger y analizar información acerca del marco actual de oportunidades y limitantes en enfoque territorial y empoderamiento de las mujeres rurales, especialmente en el plano económico. En el anexo 2 se ha ordenado y sistematizado la información de los cuatro países y sus respectivos casos, sobre la base de (i) localización y cobertura, (ii) actores involucrados, (iii) enfoque teórico/metodológico, (iv) acceso a activos, (v) dinámicas en curso, (vi) resultados y (vi) factores facilitadores y limitantes.

Los próximos cuadros sintetizan los hallazgos de los autores de los informes país. En la primera parte de los cuadros se analizan los países y en la segunda se señalan las recomendaciones y reflexiones del equipo país. Aunque se buscaron hilos conductores en los análisis, la riqueza de los reportes se asienta también en su diversidad, debida en buena medida a "contextos-país" disimiles.

CUADRO 10. Perú

| Categoría | Oportunidades | Limitantes |
|---|--|---|
| Enfoques presentes | <p>Orientación hacia políticas diferenciadas/segmentadas (territorios, sectores poblacionales como las mujeres).</p> <p>Importancia de la inclusión como elemento orientador de la política pública, a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y recursos de varios programas (Juntos).</p> | <p>Necesidad de mayor y mejor información sobre territorios —dinámicas territoriales y factores de cambio— y grupos poblacionales diferenciados —por ejemplo, mujeres, jóvenes, indígenas, etcétera—, aunque se está avanzando al respecto*.</p> |
| Políticas públicas existentes o en fase de formulación | <p>Creciente importancia de las políticas públicas de género, sobre todo orientadas hacia la afirmación positiva de las mujeres.</p> <p>Creciente importancia del enfoque territorial en las políticas públicas de desarrollo rural.</p> <p>Funcionamiento de distintos niveles de descentralización (regional, provincial y distrital) del Estado, con recursos, funciones asignadas, autoridades en muchos casos de origen campesina y predisposición a conformar alianzas público/privadas.</p> <p>Funcionarios públicos sensibilizados y capacitados en género y, en algunos casos, desarrollo territorial (DT).</p> | <p>Dos procesos —políticas de género y políticas DT— que transcurren en paralelo con muy pocos espacios de intersección.</p> <p>Las políticas relacionadas con desarrollo rural bajo un enfoque de DT no incorporan la dimensión de género dentro de su reflexión de fondo, más allá de aspectos discursivos.</p> <p>Las políticas de género —con fuerte énfasis en la focalización en mujeres— no incluyen reflexiones sobre el territorio.</p> <p>La falta de coincidencia entre el EDT y el enfoque de género tiene dos consecuencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) limita las posibilidades transformadoras de las políticas rurales y (ii) limita el ritmo y el alcance de las políticas de género orientadas a las mujeres rurales. Se trata de una doble y coincidente limitación. <p>El aparato estatal es contradictorio con un conjunto de intereses sectoriales que limitan el avance tanto en DT como en género.</p> <p>Existe un marco de incentivos que auspician la fragmentación.</p> |

| Categoría | Oportunidades | Limitantes |
|---|---|---|
| Casos (programas, instrumentos de inversión pública, iniciativas privadas) | <p>Existen experiencias que contribuyen a fortalecer las dinámicas territoriales rurales y a mejorar las condiciones de inserción de las mujeres en ellas. Así facilitan su acceso a activos y su participación como actoras del desarrollo.</p> <p>Estas experiencias muestran un éxito relativo con las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) incremento de la competencia práctica** de las mujeres rurales; (ii) enfoques realistas: las intervenciones parten de un análisis concreto de las dinámicas territoriales existentes en cada zona; (iii) capacidad de adaptación, tanto en el diseño general de las intervenciones como en lo que concierne directamente a las mujeres; (iv) generación de nuevo capital social (<i>bridging ties</i> y <i>bonding ties</i>); y (v) apuesta por activos no tradicionales, en particular culturales. | <p>En iniciativas muy concretas la inserción de las mujeres en las dinámicas de DT es más un resultado no previsto que un objetivo conscientemente buscado.</p> <p>Aunque se pueden constatar incrementos significativos de competencias prácticas a nivel individual, estas mejoras se traducen con dificultad en un mejor posicionamiento a nivel colectivo: toma de decisiones en distintos niveles, desarrollo de las propias estrategias de vida en igualdad con los hombres de su entorno o con las mujeres urbanas.</p> <p>Ninguna de las zonas de intervención muestra un avance claro en términos de reducción de indicadores de violencia familiar y ejercicio de derechos sexuales y reproductivos; por ejemplo, incidencia muy alta de embarazo adolescente.</p> <p>El mejor desenvolvimiento de las mujeres en el mundo rural tampoco se vincula mecánicamente con las potencialidades y la dinamización sustantiva del desarrollo del territorio.</p> <p>Los programas de inclusión corren el riesgo de mantener un rol tradicional de las mujeres vinculado con sus funciones reproductivas y de responsabilizarlas del desarrollo de sus hogares. No cuestionan las cargas de trabajo doméstico no remunerado.</p> <p>Se registra fragilidad y débil continuidad de los procesos y los resultados.</p> <p>Existe una débil acumulación, sistematización y uso de experiencias de base territorial relevantes en escala, inversiones e impactos, que pueden generar lecciones para el ámbito de las políticas públicas.</p> <p>Se dificulta establecer mecanismos para el escalamiento de las experiencias más exitosas.</p> |

| Categoría | Oportunidades | Limitantes |
|---|--|------------|
| Casos (programas, instrumentos de inversión pública, iniciativas privadas) | <p>Otros elementos destacables son:</p> <p>(i) la escala relevante de las intervenciones que incluyen a una masa importante de mujeres rurales; no se trata por lo general de experiencias micro, de alcance limitado;</p> <p>(ii) el respeto y la valorización de las estrategias de los actores rurales y de las propias mujeres (enfoque de demanda);</p> <p>(iii) el incremento de las articulaciones locales con un rol importante de los gobiernos locales y de los emprendimientos privados;</p> <p>(iv) el fortalecimiento de activos y actores, con énfasis en múltiples emprendimientos que no constituyen cadenas de valor separadas sino, crecientemente, una oferta territorial diversa y de calidad.</p> | |

* Programa de Dinámicas Territoriales/RIMISP (recursos IDRC, FIDA); Programa Nuevas Trenzas/IEP (recursos FIDA).

** El concepto de competencia práctica es tomado del sociólogo Pierre Bourdieu. Se refiere a la "capacidad de hacer", es decir, a la capacidad de los individuos para interactuar en el medio social en el que se mueven y avanzar en el logro de sus objetivos personales y colectivos. En el reporte de Perú, este concepto incluye tres competencias: técnica, legal y mental.

Fuente: Elaboración propia sobre Medina 2013.

Recomendaciones del equipo país

1. Conjugación de esfuerzos de largo plazo con el aprovechamiento de oportunidades para obtener resultados a medio y corto plazo

Los esfuerzos de desarrollo rural con enfoque de género deben partir de la premisa de que encontrarán un aparato estatal contradictorio, en el mejor de los casos voluntarioso y bien dispuesto, pero con un conjunto de intereses creados y un marco de incentivos que propician la fragmentación y la búsqueda de objetivos segmentados. Revertir esta situación es una tarea de largo plazo, importante y necesaria, que hay que comenzar lo antes posible. Sin embargo, también es importante pensar en estrategias de medio y corto plazo, que ayuden a reducir las brechas de género en el ámbito rural.

2. Identificar oportunidades realmente existentes y generar condiciones de oportunidad

El paso inicial es identificar oportunidades en los intersticios de las políticas públicas existentes. Esto supone identificar los programas de desarrollo rural que en su ejecución generen interacciones con las mujeres rurales. Estas interacciones cotidianas están en la base de muchas de las experiencias exitosas de incremento de la competencia práctica de las mujeres rurales. Se trata de prever y planificar una reacción ante situaciones no previstas en el diseño de programas. Esto implica asumir desde el principio a las mujeres rurales como un actor del desarrollo territorial para aprovechar las oportunidades de incluir el enfoque de género en las políticas de desarrollo territorial.

3. Tener en cuenta el contexto político

Asumir el actual contexto de descentralización política y creciente autonomía —tanto en el sentido legal como en el de la capacidad— de los niveles de gobierno regional y local. Las intervenciones no solo deben coordinarse sectorialmente, sino también con los gobiernos regionales y locales. Estos cuentan ahora con oficinas de desarrollo económico local y con planes de trabajo, que asumen las potencialidades de sus territorios y que son instancias donde la incorporación de un enfoque de género puede tener resultados positivos. Esta puede ser una de las claves para superar el paradigma que restringe la intervención política de las mujeres rurales a los programas de subsistencia.

4. Recomendaciones paralelas

"Insertar agendas". Es decir, no soñar con políticas ideales, sino trabajar de cerca con los diseñadores y operadores de políticas de DTR para incluir las agendas de género en las políticas de desarrollo rural realmente existentes. Se debe buscar que estas políticas incluyan acciones para incrementar la competencia práctica y la equidad en procesos de toma de decisiones colectivas, así

como para reducir brechas de género y sus manifestaciones. Hasta ahora se incorporaban uno o ambos aspectos recién cuando la práctica demostraba que las mujeres eran un actor clave en las dinámicas territoriales. Incorporar estos enfoques desde la formulación permitiría considerar con mayor precisión las variables a operar, los actores a tomar en cuenta y las capacidades a fortalecer.

"Crear candados". Es decir, establecer las condiciones para que, una vez asumidas las agendas de género en las políticas de desarrollo territorial rural, su aplicación no dependa del capricho o las cualidades de los ejecutores.

Ello requiere pensar en mecanismos ingeniosos y novedosos de interacción entre profesionales de ambos ámbitos. El objetivo debe ser incluir las agendas de género en el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de las políticas de DTR. Estos candados deben evitar la tendencia a empezar desde cero que, ignorando la labor de sus antecesores, muestran muchos tomadores de decisiones al asumir nuevos cargos.

CUADRO 11. Colombia

| Categoría | Oportunidades | Limitantes |
|---------------------------|--|--|
| Enfoques presentes | <p>Se registra una fuerte crítica y reflexión alrededor de la caracterización de la actual estructura agraria y del modelo de desarrollo, con la consecuente discriminación y exclusión del sector rural en Colombia (véase <i>Colombia rural. Razones para la esperanza</i>. Bogotá: PNUD, 2011).</p> <p>Se abre un escenario de mayor apertura que busca superar la invisibilización del sector rural colombiano de los últimos 25 años.</p> | <p>Condicionantes estructurales:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) conflicto armado, cultivos ilícitos, despojo y desplazamiento de campesinos, indígenas, afrodescendientes; (ii) modelo de desarrollo nacional basado en crecimiento económico, economía extractiva y cadenas competitivas para la exportación; (iii) democracia y participación excluyentes. <p>"Deuda rural" y "deuda de género" en el caso de las mujeres rurales.</p> <p>Poca valoración del mundo rural y en particular de las mujeres rurales —que no son un sector minoritario al representar el 46% de las mujeres colombianas—.</p> |

| Categoría | Oportunidades | Limitantes |
|---|---|---|
| Enfoques presentes | <p>Lo anterior es acompañado por algunas iniciativas en el marco político que, si bien son cuestionadas en su enfoque y alcance por algunos sectores, representan una novedad para el país con respecto a las décadas anteriores.</p> | <p>Ausencia de sistemas de información que permitan hacer diagnósticos más certeros de la situación actual del agro y de las mujeres rurales —el último Censo Agropecuario data de 1970—.</p> |
| Políticas públicas existentes o en fase de formulación | <p>Actualmente hay un escenario de normas y políticas públicas en ajuste.</p> <p>Existe un marco normativo específicamente orientado a las mujeres rurales (ley 731 de 2002) y un fondo ad hoc (Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales-FOMMUR).</p> <p>Se cuenta recientemente con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (ley 1448 de 2011).</p> <p>El actual Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) – Prosperidad para Todos asume un enfoque regional a partir de consolidar áreas de desarrollo territorial.</p> <p>Se muestra una proactividad de las organizaciones de mujeres rurales para incorporar propuestas al Estatuto de Desarrollo Rural y al Plan Nacional de Desarrollo, incluyendo también la reglamentación de la ley 731.</p> <p>Recientemente, las organizaciones campesinas han plasmado en un Proyecto de Ley General de Tierras, Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integral alterno al del gobierno nacional (Mesa de Unidad Agraria, 2012).</p> | <p>Las políticas agrarias y rurales —en particular aquellas dirigidas a los productores campesinos, indígenas y afrodescendientes— tienen rasgos asistencialistas, poco integrales, con serias fallas de articulación entre las entidades públicas.</p> <p>Solo han facilitado la articulación de actores en relación con lo productivo y, en general, en la lógica de cadenas competitivas —los agroindustriales iban a "jalar" a los productores de pequeña escala en su desarrollo—.</p> <p>Las políticas de atención a las mujeres rurales:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) se han construido desde el nivel central de manera homogénea; (ii) han promovido una visión estereotipada del campo, las mujeres y sus posibilidades; y (iii) no han estimulado la articulación de las mujeres más allá de iniciativas productivas. |

| Categoría | Oportunidades | Limitantes |
|---|---|---|
| Políticas públicas existentes o en fase de formulación | Sus propuestas buscan fortalecer la economía campesina y familiar y la producción nacional de alimentos, por medio del acceso a la propiedad de la tierra para indígenas, campesinos y afrodescendientes, y la redistribución de la tierra. | |
| Casos (programas, instrumentos de inversión pública, iniciativas privadas) | <p>Gran capacidad organizativa de las mujeres rurales colombianas, reflejadas en:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) un sinnúmero de actividades emprendidas para reconocer sus derechos y un aumento de su autonomía económica; (ii) reivindicación de su identidad y territorio con repercusiones en el ámbito de valorización de sus activos culturales; (iii) constitución de redes de distinto tipo y naturaleza. <p>Existe un cuerpo muy importante de programas, tanto en el ámbito productivo/económico como en relación con los programas de paz y afines.</p> <p>En algunos casos, los programas productivos (Mercados Campesinos en Boyacá) buscan establecer una marca que distinga el territorio y sus productos, y consolidar canales de comercialización campo/ciudad desde estos sellos "distintivos".</p> | <p>Por los enfoques y las políticas públicas rurales colombianas, así como por las condiciones estructurales, no hay una praxis orientada a aprender de las experiencias de los actores rurales y en particular de las mujeres rurales.</p> <p>Ha predominado un enfoque de oferta por encima de la demanda y una tendencia asistencial por encima de una lógica de desarrollo, sobre todo en el caso de las mujeres.</p> <p>No se muestra una "polinización cruzada" entre programas de corte productivo y los demás, ni entre los actores económicos y los que asumen un perfil más político.</p> <p>Esto es válido también en el caso de las mujeres rurales. Por lo tanto, sus apreciaciones hacia los programas de desarrollo actuales suelen ser muy distintas dependiendo de dónde se sitúan ellas: si como agriculturas y empresarias o como representantes de gremios y organizaciones.</p> <p>A su vez el territorio y sus potencialidades/conflictos definen cierta línea de intervención.</p> |

| Categoría | Oportunidades | Limitantes |
|---|--|--|
| Casos (programas, instrumentos de inversión pública, iniciativas privadas) | <p>Los programas por la paz tienen una base territorial —desde donde surge y se desarrolla el conflicto— y buscan de manera incipiente una cierta integralidad de acciones luego de haber incursionado exitosamente en la articulación interinstitucional.</p> <p>Están presentes importantes potencialidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) si se parte del territorio y no de una lógica de un programa integral que asuma todas las responsabilidades; (ii) si se fortalecen los gobiernos locales/regionales. | En algunos casos es más productiva; en otros está más vinculada a los derechos humanos, la participación social y política o la defensa. |

Recomendaciones del equipo país

1. Fortalecer los sistemas de información para el sector rural, tanto públicos como privados, con un enfoque de género

- Promover la inclusión de criterios de género en los sistemas de información disponibles.
- Intervenir activamente en el III Censo Nacional Agropecuario de 2013.
- Promover la participación de las organizaciones de mujeres que ayuden a definir los criterios a incluir en los sistemas de información.

2. Promover investigaciones y estudios orientados a caracterizar la situación y los aportes económicos de las mujeres rurales orientadas a:

- El aporte a la economía familiar.
- El aporte a la economía del sector rural.
- Las condiciones en las que realizan sus actividades productivas.
- Sus relaciones jurídicas con la tierra.

3. Actuar para disminuir la brecha entre la normatividad y la realidad, lo que se puede hacer a través de:

- Trabajar en la reglamentación de la ley 731 de 2002.
- Establecer políticas claras que reafirmen la legitimidad del proceso de restitución de tierras.
- Fortalecer los sistemas de protección de líderes, líderes y comunidades campesinas.
- Continuar con los esfuerzos de implementación de políticas públicas contra la violencia de género.
- Realizar procesos pedagógicos acerca de los derechos de las mujeres rurales y los derechos de las víctimas, dirigidos a toda la sociedad y específicamente a sectores y pobladores del mundo rural.

4. Superar urgentemente las políticas desarticuladas de desarrollo rural por unas integrales que:

- Propicien la articulación de políticas y programas sociales con los de desarrollo rural.
- Incorporen enfoques de género en su diseño, implementación y evaluación.
- Incorporen a las entidades territoriales en su diseño, implementación y evaluación.
- Incorporen presupuestos suficientes para los programas de desarrollo rural y específicos para mujeres rurales.

5. Promover innovaciones productivas desde la identidad cultural, las capacidades de las mujeres y los recursos endógenos de los territorios

6. Generar políticas de articulación de actores a nivel local, regional y nacional que impulsen:

- La activación y funcionamiento de los consejos departamentales y municipales.
- La promoción de la participación política de las organizaciones campesinas y de mujeres rurales.
- La construcción de espacios de diálogo y negociación entre organizaciones de mujeres rurales con la institucionalidad pública y el sector privado.
- La promoción de la inclusión de las organizaciones de las mujeres rurales en la discusión sobre el nuevo Estatuto de Desarrollo Rural.

CUADRO 12. Chile

| Categoría | Oportunidades | Limitantes |
|---|---|--|
| Enfoques presentes | <p>Hay enfoques que consideran la dimensión de género (mujeres) y la categoría social (mujeres pobres) con sellos diferenciadores para el acceso a recursos del Estado.</p> <p>Sobre esta línea, se parte del análisis de un contexto caracterizado por la desigualdad de género en materia de propiedad de la tierra y acceso a recursos productivos, y un lugar central de las mujeres en la esfera doméstica y familiar.</p> | <p>Existe una dicotomía entre sectores del agro habilitados para contribuir a un "Chile Potencia Agrolimentaria y Forestal" y aquellos que ni siquiera son considerados como productores y que, por lo tanto, deben ser "habilitados".</p> |
| Políticas públicas existentes o en fase de formulación | <p>El contexto institucional chileno presenta una política de equidad de género activa desde la década de 1990. En su momento, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) fue una entidad pública adelantada en ALC en relación con mecanismos y políticas públicas de género.</p> <p>Hay movimientos de mujeres activos, como la Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (ANAMURI).</p> <p>Creación de la Mesa de la Mujer Rural y luego de las Mesas Regionales. Se elaboran las Propuestas de Políticas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Rurales.</p> | <p>En una primera etapa hubo omisiones y falta de consideración de las mujeres rurales en las políticas públicas y en particular en el SERNAM. A lo largo del tiempo, hubo dificultades para volver operativos los principios de la política en los incentivos para el agro y para proyectar las Mesas de la Mujer Rural como instancias formales de participación y control ciudadano.</p> <p>El paso de la autoafirmación del sujeto a su empoderamiento, en particular económico, aparenta ser muy mecánico y determinista en la estrategia pública de "eslabonamientos".</p> |

| Categoría | Oportunidades | Limitantes |
|---|---|---|
| Políticas públicas existentes o en fase de formulación | <p>Persiste (entre 1995 y 2010) un esfuerzo y una acción colectiva que tiende a otorgar un lugar a las mujeres rurales en la agenda pública y en los planes, programas e instrumentos de los distintos servicios.</p> <p>Hay múltiples incentivos para el agro.</p> | <p>Primero se empodera a las mujeres mediante su autoafirmación como sujetos; luego se entregan herramientas para transitar de la condición de productoras a microempresarias.</p> <p>Prevalece la lógica de la oferta de la política pública y de cierta "inflexibilidad" en sus mecanismos.</p> |

| | | |
|---|---|--|
| Casos (programas, instrumentos de inversión pública, iniciativas privadas) | <p>Existen programas públicos con distintas orientaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) afirmación positiva hacia las mujeres; el eje central es un proceso formativo de reafirmación del sujeto en condiciones de pobreza y exclusión de las políticas públicas (INDAP/ PRODEMU); (ii) desde el territorio local, se busca mejorar los sistemas productivos de pequeños productores hombres y mujeres (PRODESAL). <p>En términos de resultados, se aprecia sobre todo la autoafirmación del sujeto y el desarrollo de capacidades para acceder a diferentes recursos públicos, generalmente a través de concursos.</p> <p>Más allá de los programas, las mujeres rurales crean sus propias escalas en un proceso de empoderamiento acorde con sus capacidades y oportunidades.</p> | <p>Se registran resultados mínimos en términos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) perspectiva económica —las evaluaciones hablan de no sostenibilidad de los emprendimientos debido, entre otros factores, a los bajos recursos invertidos; (ii) asociatividad y desarrollo de acción colectiva; (iii) cohesión social. <p>Se generan nuevas formas de exclusión y diferenciación social y formas artificiales de organización.</p> <p>Se reduce un número importante de beneficiarias.</p> <p>Iniciativas locales de pobres para pobres. Contrastan con el modelo predominante de competitividad y globalización, y apoyan mercados de exportación en los que las mujeres comprueban innumerables barreras de entrada.</p> |
|---|---|--|

| Categoría | Oportunidades | Limitantes |
|---|---|------------|
| Casos (programas, instrumentos de inversión pública, iniciativas privadas) | <p>Aterrizan sus iniciativas en lo local sin involucrarse en procesos complejos que no pueden manejar ni asumir.</p> <p>Organizaciones surgidas "desde abajo", sobre la base de problemas comunes, memoria compartida y con clara orientación hacia soluciones colectivas, presentan un potencial para ser actoras en lugar de beneficiarias.</p> | |

Recomendaciones del equipo país

1. Uno de los grandes desafíos actuales es continuar y profundizar las medidas para promover un desarrollo inclusivo con equidad de género, que permita equilibrar retos de carácter económico —crecimiento, competitividad— con los de carácter social, vinculados al bienestar y a la calidad de vida de las personas.
2. Las experiencias analizadas muestran que los procesos han conducido a cambios graduales altamente valorados por las mujeres. Ello plantea la importancia de atender los procesos de empoderamiento social, político y económico, en un contexto donde se busca avanzar en el desarrollo de los territorios para que las mujeres adquieran poder para interactuar con otros actores relevantes e incidir en la toma de decisiones.
3. Lo anterior supone indagar y prestar atención a los factores estructurales que se desprenden del actual modelo de desarrollo y que frenan los procesos de empoderamiento político y económico de las mujeres rurales.
4. Los instrumentos públicos deben adecuarse a las iniciativas surgidas desde la sociedad civil, desde lo local, para estimular el desarrollo territorial sustentable.
5. Dado que la producción para la exportación y los encadenamientos productivos constituyen ejes clave de la política silvo-agropecuaria, es recomendable (i) revisar la viabilidad de las mujeres pobres para insertarse en cadenas productivas orientadas a la exportación y (ii) evaluar la aparente mayor factibilidad de su inserción una vez que estén "mejor armadas" por los procesos de capacitación y financiación.

6. Las experiencias analizadas muestran que las mujeres crean sus propias escalas frente a los retos que impone el mercado, en un proceso de empoderamiento económico acorde con sus capacidades y oportunidades. Aterrizan sus iniciativas en lo local, sin involucrarse en procesos complejos. Ello plantea la importancia de crear mecanismos innovadores que potencien la circulación y la comercialización de la producción de las mujeres en los espacios locales. También es importante crear centros de acopio y plantas procesadoras a pequeña escala que faciliten añadir valor, conservar productos, activar circuitos y fortalecer redes locales y relaciones, a partir de las cuales las mujeres construyan el territorio.
7. Se debe valorar el aporte y la contribución de las mujeres a la seguridad alimentaria como un eje estratégico de las políticas dirigidas al sector, con lo cual se potenciará su rol en la producción de alimentos sanos, de calidad y a precios justos. Esto permitiría relevar la importancia de la producción de alimentos para el consumo interno y su valor social, económico y político.
8. Se deben promover alianzas estratégicas entre productores y productoras para potenciar encadenamientos internos y relaciones de complementariedad que fortalezcan la relación entre pares y la acumulación de activos, y otorguen mayor fuerza a sus negociaciones con otros actores que actúan en el territorio.
9. Se deben revisar y evaluar las estrategias asociativas surgidas desde las instancias públicas nucleadas sobre la base de requisitos y como condición para acceder a instrumentos públicos. El objetivo es ponderar adecuadamente si las estrategias diseñadas, en especial dentro del PRODESAL, logran sustentarse en el tiempo y constituir un referente en el territorio local.
10. Se debe adoptar medidas que ayuden a superar el déficit de ciudadanía de las mujeres rurales y fortalecer procesos de autonomía y actoría política de las organizaciones de mujeres, como eje estratégico para avanzar en el desarrollo de los territorios y el bienestar de sus habitantes.
11. En el marco de las políticas públicas de equidad de género, se deben incorporar indicadores que permitan ponderar adecuadamente el impacto de la acción pública más allá de su cobertura.
12. Se deben fomentar iniciativas innovadoras —agroecológicas en áreas áridas que presentan escasez de recursos hídricos— y emprendimientos de agregación de valor cultural y económico, que sean impulsados por mujeres y que les permitan articularse al mercado en mejores condiciones y contribuir al desarrollo de los sectores campesinos y de las mujeres.
13. Se debe estimular el liderazgo de mujeres rurales a nivel de comunidad rural y espacio comunal, y facilitar su acceso a recursos que fortalezcan la autonomía de sus organizaciones.

CUADRO 13. Guatemala y Centroamérica

| Categoría | Oportunidades | Limitantes |
|---|--|---|
| Enfoques presentes | <p>Existe énfasis y preocupación en lo regional, la descentralización y lo rural/territorial, como tres aspectos que avanzan en Centroamérica y al mismo tiempo plantean notables niveles de complejidad.</p> <p>Se introducen los conceptos de pluriculturalidad y consideración de la diversidad y las diferencias.</p> <p>Los enfoques en materia de género se refieren a igualdad y equidad.</p> | <p>No se muestra una articulación efectiva entre estos enfoques. O cuanto menos es incipiente y no constituye un nuevo cuerpo conceptual en condiciones de iluminar la esfera de políticas públicas.</p> |
| Políticas públicas existentes o en fase de formulación | <p>Hay un proceso de integración regional desde los años sesenta (SICA) con tres políticas vinculadas a agricultura, DT y ambiente (PACA, ERAS y ECADERT). En Guatemala se dicta la LDRI.</p> <p>Existe un marco general de políticas públicas referido a la igualdad y la equidad en más de una decena de instrumentos con contenidos específicos al tema indígena.</p> <p>Hay mecanismos de género —instituciones públicas rectoras de la dimensión de género en el ámbito de políticas públicas— que promueven la igualdad desde lo nacional a lo regional.</p> | <p>El proceso regional es complejo en cuanto a institucionalidad y multisectorialidad. Se complejiza también el manejo de la política de igualdad y equidad. Se requiere de una plataforma y de mecanismos innovadores que articulen niveles y dimensiones.</p> <p>El marco de igualdad y equidad no muestra efectividad en el logro de resultados. Las oportunidades que han abierto las normativas permiten a la mujer incorporarse a la economía, pero la mantienen en una posición de desigualdad ante ingresos, acceso a activos, doble jornada, etcétera.</p> <p>Se incluyen la igualdad y la equidad en el discurso a nivel regional y nacional, pero la operatividad es limitada.</p> |

| Categoría | Oportunidades | Limitantes |
|---|---|---|
| Políticas públicas existentes o en fase de formulación | En Centroamérica existe un ambiente favorable para profundizar los temas de DT y equidad. | |
| Casos (programas, instrumentos de inversión pública, iniciativas privadas) | <p>Existe un caso regional con enfoque territorial (MYDEL) que se centra en promover el liderazgo femenino emprendedor y la participación de la mujer en la gobernanza.</p> <p>MYDEL recoge —coherentemente en el contexto centroamericano— elementos de descentralización, enfoque territorial, gestión del desarrollo rural, desarrollo económico-local y atención a emprendimientos.</p> <p>Busca catalizar alianzas, territorio como depositario de activos, potenciales de inserción de las mujeres en los tejidos socio-productivos, puesta en valor de los saberes locales y medios de vida sostenibles en los territorios, así como la articulación de los emprendimientos femeninos en redes.</p> <p>La versatilidad del programa —adaptación de su planificación a las distintas realidades territoriales— ha permitido identificar cuatro "rutas" metodológicas para la acción y el aprendizaje:</p> <p>(i) la ruta del reconocimiento de la existencia del emprendimiento femenino y de su patrón espacial a nivel local;</p> | <p>MYDEL —desde su propia práctica y ajustes— contribuye a generar una reflexión acerca de las principales limitaciones que suele haber en los proyectos de desarrollo. En este sentido plantea:</p> <p>(i) planificación por resultados y no por actividades;</p> <p>(ii) solidez conceptual y metodológica del equipo a cargo, y no meros operadores;</p> <p>(iii) cuidadosa selección de los territorios y gradualidad —para sacar lecciones aprendidas en función del escalamiento—, y no una apuesta masiva desde el comienzo;</p> <p>(iv) identificación de actores claves y organizaciones existentes, y no crear nuevas institucionalidades; y</p> <p>(v) alianzas nacionales y regionales, contra la tendencia a hacer todo solos.</p> <p>El MYDEL puede generar lecciones más allá del programa per se y responder a preguntas como ¿de qué manera se vinculan MYDEL y los CSEM con las inversiones en los territorios en los que operan?</p> |

| Categoría | Oportunidades | Limitantes |
|---|---|--|
| Casos (programas, instrumentos de inversión pública, iniciativas privadas) | <p>(ii) la ruta del reconocimiento del valor del empoderamiento femenino en el desarrollo económico territorial;</p> <p>(iii) la ruta del desarrollo empresarial y femenino en la economía local y desarrollo territorial; y</p> <p>(iv) la ruta de la potenciación del liderazgo femenino y el posicionamiento en la gobernanza del desarrollo local-territorial.</p> <p>MYDEL incide en la política regional de financiamiento (Banco Centroamericano de Integración Económica-BCIE), apoya la ECADERT e impulsa a la política regional de género y equidad.</p> <p>Los Centros de Servicios para los Emprendimientos de las Mujeres (CSEM) muestran distintas posibilidades de alianzas sobre la base de instituciones ya existentes:</p> <p>(i) en el marco de una mancomunidad (CSEM Sololá);</p> <p>(ii) en una Agencia de Desarrollo Económico Local-ADEL (CSEM Chiquimula).</p> | <p>Puesto que un enfoque territorial implica tanto inversiones en las personas como en los lugares donde ellas viven, ¿han cambiado las dinámicas territoriales? ¿Cómo? ¿Contribuyen al empoderamiento de las mujeres?</p> |

Recomendaciones del equipo país*

El Programa MYDEL —desde sus aprendizajes— ha desarrollado las siguientes consideraciones emblemáticas:

1. Rescatar los territorios que son laboratorios vivos de saberes locales

El proceso que implementa MYDEL ha implicado no solamente comprender la relación del conocimiento con las tradiciones y valores de los pueblos originarios, sino también el conocimiento articulado a cadenas de valor o a iniciativas de desarrollo en marcha. Casos emblemáticos son las artesanías, los quesillos y la horchata que han permitido a las mujeres posicionarse mediante un esquema de acompañamiento que las ha empoderado. Esos productos de tradición se han potenciado mediante la georreferenciación, la participación en ferias y el posicionamiento en los mercados.

2. Los CSEM se convierten en plataformas de "asistencia a la medida"

Estas instancias se han articulado a las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL) o a las mancomunidades. Con ello han logrado desarrollar una estrategia de levantamiento de la demanda sobre la base del principio "de abajo hacia arriba". Es decir, retoman la teoría del crecimiento endógeno y la postulación de la territorialización del geógrafo Michael Storper (citado por Moncayo Jiménez 2002), que contribuye a comprender que los enfoques tradicionales sectoriales y centralizados de arriba hacia abajo no potencian el desarrollo territorial.

3. La gobernanza territorial tiene potencial para articularse con el enfoque de género

Aunque las políticas de descentralización, municipalización y territorialidad que existen argumentan la igualdad y la equidad como principios, es necesario entender que las mujeres representan un grupo no homogéneo. Mediante la promoción de la participación de las mujeres en la gobernanza, MYDEL logra incorporarlas en espacios de toma de decisiones y logra promover la definición de políticas orientadas a visibilizar la actividad económica de las mujeres.

4. Fortalecer los sistemas de financiamiento de las emprendedoras

Una apuesta del programa MYDEL fue consolidar una estructura de fideicomisos con el objetivo inicial de garantizar acceso a financiamiento a las emprendedoras. El marco de financiamiento fue evolucionando hasta llegar a un modelo de gestión en un fondo rotatorio que comparte riesgos y beneficios con los CSEM. Ello ha permitido apalancar la sostenibilidad de los CSEM y garantizar un seguimiento a la cartera con perspectiva del ejercicio del principio de igualdad.

5. Fortalecer la participación de las universidades

Un factor clave en la realidad de cada país fue la participación de las universidades en el proceso. Aunque los grados de intensidad varían en cada país, participaron profesores y estudiantes de ambos sexos. Así los académicos pudieron acercarse a la realidad territorial a través de los llamados "lentes rosados". Ello les permitió hacer una lectura de los esquemas que priman en este proceso. Derivado de lo anterior, MYDEL genera publicaciones académicas (casos, series, etcétera).

6. Tener una base de emprendimientos mapeados, con accionar territorial

Esto permite que MYDEL promueva la participación de emprendedoras en ferias, foros, encuentros, seminarios y otros eventos. Aunque parezca obvio, normalmente estos espacios son ocupados por hombres —con androcentrismo—. Con el tiempo se comienzan a permear de rostros de emprendedoras. Varios videos demuestran cómo se gestó el empoderamiento.

*En este caso, el equipo trabajó en reflexiones centrales más que en recomendaciones. Se reportan aquí por su utilidad.

4.3. Aprendizajes

Los informes país muestran una región latinoamericana en plena movilización en cuanto a enfoques, políticas y experiencias en la temática que nos ocupa. Seguramente no aparece un modelo único ni una situación madura desde el punto de vista de la contribución que el enfoque territorial puede canalizar hacia el empoderamiento de las mujeres rurales. Por otro lado, tampoco se identifican sólidas señales de un aporte desde el enfoque de género para consolidar la propuesta de desarrollo territorial. Sin embargo, en esta sección, antes que subrayar vacíos, ausencias y problemas, apuntamos a visualizar particularmente los avances y a levantar algunas "pistas", ello como una base de la cual partir.

Hoy ALC muestra una fuerte preocupación hacia temas que ya no se limitan al crecimiento económico y que implican actuar ante las grandes desigualdades, la pobreza y el aumento de la violencia. En algunos países estas nuevas tendencias se cristalizan en la necesidad de forjar políticas diferenciadas e incluyentes; en otros, en revertir la situación de invisibilidad del desarrollo rural y, en particular, de los actores rurales no solo con menores oportunidades sino excluidos y víctimas de situaciones de conflicto. Esto se asocia también a una creciente preocupación ante las políticas de transferencia condicionada, en términos de efectiva "graduación" de los pobres y de sus efectos en un progresivo empoderamiento.

Existe un fervor en relación con el desarrollo territorial desde distintas concepciones. Algunas se limitan a una lógica espacial/local como base de operaciones sectoriales. En otras

se asocia simplemente al desarrollo económico local o al desarrollo endógeno. A menudo "desarrollo territorial" se usa como sinónimo de "desarrollo rural". Aunque todo aquello puede suscitar muchas discusiones conceptuales y un temor a una equivocada divulgación de la noción más compleja y apropiada de desarrollo territorial, lo interesante es que ALC incursiona en nuevas prácticas y políticas que apuntan hacia esa dirección.

Algo similar sucede con el enfoque de género. Si bien tiene una trayectoria más antigua, al fin y al cabo podría ser cuestionable (i) que muchas de las estrategias y acciones, en la realidad, se orienten específicamente hacia las mujeres —en este caso rurales— y (ii) que su enfoque más común sea el de la afirmación positiva. Aun así, hoy es imposible pensar y practicar desarrollo sin que estén presentes las mujeres, y mujeres que empiezan a ser mucho más actoras que beneficiarias. En la región se muestran avances en el marco legislativo y, hasta cierto punto, en la institucionalidad de género. Estos constituyen espacios desde los cuales debemos partir.

En este escenario, las pautas que surgen de los cuatro países y los catorce casos analizados indican que habría un acercamiento más virtuoso entre desarrollo territorial y empoderamiento de las mujeres rurales cuando:

- i. No existe un modelo de políticas ideales a partir del cual "bajar" un conjunto de normas e incentivos que lleguen a los sectores públicos, a los niveles descentralizados del Estado, a los territorios y sus actores. Al contrario, cuando el Estado ha mostrado más capacidad de adaptación, versatilidad y flexibilidad, es cuando más se han creado mecanismos de escucha y aprendizaje de las dinámicas territoriales y de sus actores, en particular de las mujeres. En estos casos —aun sin una clara voluntad política desde el comienzo— han surgido las experiencias más interesantes de construcción de cohesión territorial, fortalecimiento de capital social y ejercicio de derechos, así como de tejido empresarial local. Lo anterior muestra que no son tanto los instrumentos —por ejemplo, los sistemas de concursos, las transferencias directas o los pequeños incentivos para los negocios rurales— sino el entorno habilitador lo que al final puede funcionar.
- ii. Existe una predisposición estatal para apoyar modelos de desarrollo que correspondan a las diversidades regionales, culturales y poblacionales, expresadas en dinámicas territoriales. Al contrario, cuando el Estado ha establecido "modelos" únicos o predominantes de desarrollo —los orientados a convertirse en una potencia sectorial, o a priorizar pocas y potentes cadenas productivas con mercados de exportación o a basarse en industrias extractivas sin considerar la sostenibilidad—, se ha generado una dicotomía sectorial: grandes incentivos para los "ganadores" y asistencia social para los "perdedores". En estos casos, la posibilidad de que hubiese muchos productores rurales "no rentables", con muchas mujeres entre ellos, fue elevada. Pero también fue muy elevada la posibilidad de que no se pensara en una "oferta territorial" de

bienes y servicios diversos, inclusiva y digna, no solo de negocios rurales y mercados locales "de pobres para pobres". Considerar la competitividad de manera unívoca y "homogeneizada" es una trampa que hace perder de vista oportunidades muy importantes para la competitividad de los territorios rurales.

- iii. Se ha ido forjando una voluntad explícita con la alianza y la articulación sobre la base de la *agency* de los mismos actores territoriales. Ello fue más tangible cuando se involucraron los gobiernos locales y sus asociaciones. Hoy en muchos países de ALC estas esferas públicas tienen otros rostros y generan otras oportunidades. Los alcaldes campesinos e indígenas, el manejo de recursos y las agendas propias para potenciar las dinámicas del territorio contribuyen a crear un ambiente público distinto, no solo hacia adentro sino en términos de capacidad de interlocución hacia afuera del territorio. Cuando la coordinación fue fruto de la cooperación internacional o del Estado central, los resultados de construcción de un tejido social territorial fueron menos evidentes. También fue menos clara la voluntad de vincularse con los sectores privados.
- iv. Está aumentando la *agency* de los actores territoriales, en particular de mujeres, jóvenes, productores de pequeña escala e indígenas, entre otros sujetos con menores oportunidades. Esto ocurre sobre todo cuando para las mujeres la *agency* no pasa solo y simplemente por reconocer y valorar su rol como productora —si bien en ciertos contextos esto puede ser relevante—. Es clave el fortalecimiento como sujetos individuales, pero también su capacidad de ser sujetos colectivos. El fortalecimiento interrelacionado entre distintos tipos de autonomía es fundamental para no pensar y actuar de forma compartimentada entre "lo productivo", "lo reproductivo" y "lo político". En relación con esto, los pasos aún son tímidos e incipientes en todos los países.
- v. La *agency* está ligada a nuevas formas de organización y desarrollo de capacidades por parte de las mujeres. Aun cuando en algunos países sigan existiendo proclamas y declaraciones de carácter reivindicatorio de los gremios, los movimientos sociales y las organizaciones de base, no es evidente que las mujeres estén mejor posicionadas en estos espacios. Tampoco es evidente que la capacitación —entendida como en décadas pasadas— sea un medio efectivo para fortalecer la ciudadanía, los derechos y la participación. Más prometedores aparecen aquellos esfuerzos —sobre todo de mujeres jóvenes— que apuntan hacia nuevas formas de organización y de gestión, donde el punto no está en si son organizaciones solo femeninas o no, sino en la búsqueda explícita de incidencia en los espacios micro, meso y macro de poder. Ciertas experiencias han recorrido "rutas" que entrelazan saberes y poderes, conocimientos y emprendimientos, economía y política, lo personal y lo público, ancladas en los territorios y en sus diversidades. Son caminos bastante más prometedores que tan solo capacitar a las mujeres y fortalecer sus propias organizaciones.

- vi. Existen estímulos —internos y externos— para considerar la identidad no solo como el cemento de la pertenencia y la cohesión territorial, sino como una base para emprendimientos locales. No es casual que en todos los casos y países se hayan documentado experiencias de negocios basados en activos no tradicionales, como los culturales. Ahí se va rompiendo la visión tradicional y conservadora de una identidad impuesta a la mujer por su rol de reproductora, y se abren espacios importantes para la innovación y el cambio. Algunas estrategias en áreas rurales en ALC están ligadas al desarrollo territorial con identidad cultural o, más ampliamente, a valorizar las diversidades bioculturales. Esto no es un nicho marginal para gente marginal ni una propuesta de desarrollo endógeno, como han mostrado otras regiones del mundo donde las inversiones han contribuido a nuevas dinámicas económicas y sociales de territorios rurales pobres.
- vii. No se menosprecian los resultados en términos económicos. Mayores ingresos y empleos, mayores capacidades prácticas y mayor reconocimiento como emprendedoras para las mujeres no resuelven temas de cohesión social, asociatividad, acción colectiva y visibilidad política. La cuestión no está en decir cuánto falta, sino cuánto hemos avanzado y podemos avanzar más, y hacerlo con instrumentos concretos. Ya no se trata de fenómenos que benefician a decenas de mujeres sino, como en algunos casos, que involucran a miles de ellas. Pero deben seguir preocupándose por el hecho de que, en la absoluta mayoría de casos, se mantengan vigentes ciertas condiciones negativas de las mujeres rurales, como la carga de trabajo, su sobreexposición al trabajo doméstico no remunerado, y los inauditos índices de violencia contra ellas.
- viii. El escalamiento genera preocupación. La tendencia señala que ya nadie se conforma con pequeñas islas felices y que la ampliación y la profundización de resultados implica tanto cantidad como calidad. Y este escalamiento guarda relación con nexos mucho más explícitos, intencionalmente buscados y concretos, entre maneras de hacer desarrollo territorial y de impulsar el empoderamiento de las mujeres.



Ritta Lara, cocinera porteña en Valparaíso, Chile. / Fotografía de Nelson Campos, Programa DTR-IC.

05

Conclusiones y recomenda- ciones

En esta sección se retoman tres grupos de conclusiones: (i) las que surgen al revisar el estado del arte sobre desarrollo territorial y enfoque de género para el empoderamiento de las mujeres rurales, (ii) las que emanan del marco conceptual de temas territoriales y de género, y (iii) las que son propias del análisis de catorce casos de estudio en cuatro países. Finalmente se presentan recomendaciones y sugerencias de políticas.

5.1. Conclusiones derivadas de la revisión del estado del arte

A partir de los años noventa y de la mano de acuerdos internacionales sobre la materia, se han adoptado decisiones de política en los países tendientes a (i) instrumentar estrategias y medidas para mejorar la condición social de las mujeres en una perspectiva de igualdad, (ii) incorporar el enfoque de género en las políticas públicas y, más recientemente, (iii) incorporar el concepto de empoderamiento de las mujeres, entendido como una ampliación de su capacidad de *agency*. Si bien han colaborado a reconocer la temática de género y a disminuir brechas de desigualdad, estos enfoques no han logrado derribar profundas barreras socioculturales que redundan en la perdurabilidad de la discriminación en contra de las mujeres, particularmente de las más pobres.

Las políticas y los programas dirigidos a mejorar las condiciones de vida de las mujeres rurales pobres y que han procurado combinar una perspectiva sectorial agraria y una perspectiva de género no han logrado resultados sustantivos en tres aspectos que permanecen como un nudo crítico: (i) el acceso deficiente y discriminatorio de las mujeres a la titularidad de activos, (ii) la visibilización de su rol como productora en actividades agrícolas y (iii) su creciente incorporación al ERNA. Tampoco han logrado enfrentar el trabajo no remunerado y la sobrecarga de labores que afecta su tiempo libre como elementos clave al impulsar procesos de empoderamiento. De esta manera se perpetúan factores importantes de desigualdad, usualmente no reconocidos ni contabilizados, sobre todo para las mujeres rurales.

De los muchos y varios condicionantes que obstaculizan o favorecen el empoderamiento económico de las mujeres rurales, ciertas evidencias apuntan a la necesidad de reconceptualizar un enfoque de género multiescala en dimensiones micro, meso y macro. La mayor interrelación entre los tres niveles y su eslabonamiento y convergencia hacia el empoderamiento de las mujeres resulta fundamental.

Abordar un desarrollo territorial con enfoque de género implica también incorporar los factores clave para dinamizar territorios en términos de desarrollo económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental: (i) estructura agraria y capital natural, (ii) mercados dinámicos, (iii) ciudades y conexiones entre lo rural y lo urbano, (iv) estructura productiva, (v) inversión y gasto público, y (vi) coaliciones innovadoras. Son temas cruciales también al (re)pensar cómo reducir las brechas de la desigualdad de género.

5.2. Conclusiones derivadas del marco conceptual

5.2.1. Enfoque de desarrollo territorial

Este enfoque atiende a dos mandatos: (i) el de la equidad, que busca resolver problemas de inclusión al generar mayores oportunidades a los sectores rezagados y mejor distribución de oportunidades y beneficios dentro de los territorios; y (ii) el de la eficiencia, que afirma que en los territorios existen oportunidades económicas que no se están aprovechando. En otras palabras, sostiene que existen potencialidades de expansión del crecimiento económico y necesidades de un bienestar social igualitario entre sus habitantes.

En los territorios están localizados activos económicos, sociales y culturales que complementan la dotación o no de activos naturales. Valorizar los activos bioculturales y reconocer las diversidades potencia las rutas hacia un proyecto colectivo en los territorios.

Un factor decisivo de los procesos en marcha pasa por el concepto de *agency*: la capacidad de los actores de realizar cambios que valoran, de modificar su realidad para mejorar su bienestar y participación en redes, asociaciones y mecanismos de concertación. Los actores territoriales, con sus interpretaciones, expectativas y prácticas, construyen los procesos socioeconómicos que permiten logros en los territorios. Sin embargo, hay factores extra-territoriales —políticas nacionales, mercado, globalización— y a veces actores extra-territoriales —propietarios de activos determinantes en el territorio, por ejemplo— que inciden en los territorios, de forma tal que los actores locales solo poseen una parte del control.

La expansión de las oportunidades de los territorios requiere de un eficaz sistema de gobernanza territorial.

5.2.2. Enfoque de género para el empoderamiento económico de las mujeres rurales

El sistema de género es la base de los procesos sociales que diferencian los roles públicos y privados de hombres y mujeres, y que modelan las prácticas sociales. Intervenir para mejorar las oportunidades económicas de las mujeres es un asunto que no atañe solo a este grupo poblacional, sino a todo el sistema de género.

La participación de las mujeres en el desarrollo comprende su acceso a los niveles de desarrollo que la sociedad alcanza. Y no solo en términos de bienes y servicios, sino del derecho de participar en las decisiones políticas sobre el bien común y en los procesos sociales que construyen bienestar mediante la igualdad en el ámbito económico.

El empoderamiento económico y en tanto sujeto se entiende como la expansión de las capacidades de las mujeres para organizar sus propios proyectos de vida en un marco de libertad. Forman parte de estos procesos los derechos de ciudadanía, la capacidad de acción colectiva y el fortalecimiento de las organizaciones.

5.3. Conclusiones derivadas de los estudios país: Chile, Colombia, Guatemala y Perú

Los países muestran distintos niveles de avance en políticas cercanas al desarrollo territorial y al género. Pero existen mayores posibilidades de conjugar estos dos enfoques (i) cuando el Estado muestra capacidad de adaptación, versatilidad y flexibilidad en el diseño y uso de múltiples instrumentos de desarrollo, de forma sensible a las consideraciones de los distintos contextos y actores territoriales; y (ii) cuando los actores públicos y privados territoriales —en particular los gobiernos locales— se comprometen con la construcción de sinergias, incluyendo la capacidad de incorporar nuevos temas y actores en las agendas política y económica. Ambos aspectos generan un entorno habilitador para las mujeres rurales y sus propias estrategias.

Se percibe una transición en los territorios rurales en cuanto a la *agency* local. Si bien persisten formas tradicionales/conservadoras en la organización y en las maneras de ejercer ciudadanía, derechos y participación, también van apareciendo nuevas modalidades, muchas de ellas lideradas por mujeres. En este sentido, las rutas del empoderamiento no muestran un único camino ni una sola dirección. La multidimensionalidad del empoderamiento, las distintas expresiones de la autonomía y los enlaces dificultosos entre derechos colectivos e individuales contribuyen, hoy en día, a escenarios complejos que inciden, sin duda, en esta "nueva" *agency* que se va forjando. Para las mujeres, la *agency* no pasa solo y simplemente por reconocer y valorar su rol como productoras, sino también —y de manera importante— por fortalecerse como sujetos individuales y colectivos.

Contrariamente a lo que se suele argumentar acerca de una vocación "identidad – cultura – tradición – mantenimiento del statu quo para las mujeres" bajo posturas conservadoras, fue transversal en todos los países constatar la relevancia de "activos no tradicionales" como los culturales. Estos encierran un importante potencial de emprendimiento económico, reconocimiento, participación política y autoafirmación.

El escalamiento preocupa. Ampliar y profundizar resultados implica tanto cantidad como calidad. Los aprendizajes y el conocimiento que deriva de ellos deben constituir una base de partida para proyectar programas y políticas de mayor alcance y temporalidad. Ya pocos creen en los proyectos y en las experiencias piloto. Más bien, se busca impulsar cambios de magnitud desde el aparato público y desde los propios actores territoriales. Las mujeres rurales ya no suelen creer que "lo pequeño es hermoso" y reclaman mayores espacios de incidencia en los ámbitos micro y macro.

5.4. Recomendaciones

Como se señaló al analizar los casos de los cuatro países, no hay señales unívocas con respecto a los vasos comunicantes entre los esfuerzos por mejorar las oportunidades económi-

cas de las mujeres y el enfoque territorial del desarrollo. Pero a su vez los actores y las iniciativas —que, no obstante, aún se perciben dispersas— proyectan gran vitalidad, búsqueda y despliegue. A ello se suma el impulso descentralizador de los países estudiados —y en buena parte del continente— y las mayores atribuciones y competencias de los gobiernos regionales (intermedios) y locales, dotados de mayor liderazgo y relevancia para conducir propuestas de desarrollo de los territorios. Es oportuno integrar estos esfuerzos en una perspectiva abarcadora más ambiciosa, como se propone en las recomendaciones de este estudio.

Observamos apertura de las agencias estatales, capacidades desplegadas entre los actores y un claro compromiso por actuar de forma más enérgica frente a las desigualdades que caracterizan al continente. Se está extendidamente de acuerdo sobre la conveniencia y la pertinencia de impulsar programas que apoyen a las mujeres en su rol de productoras, esto como reconocimiento a su condición desigual pero también en la expectativa de su rendimiento y aporte económico.

Desde el punto de vista teórico, los enfoques territoriales y de género se encuentran en campos distintos pero poseen vasos comunicantes potenciales dado que ambos:

- ▶ elaboran una propuesta de inclusión de sectores rezagados que se hace cargo de los graves problemas de desigualdad;
- ▶ plantean la existencia de capacidades y activos subutilizados que podrán expandir las oportunidades de desarrollo y bienestar;
- ▶ buscan ampliar las capacidades de los actores territoriales en procesos productivos de agregación de valor y acceso a mercados en dinámicas económicamente eficientes; y
- ▶ procuran revelar y potenciar el papel de los activos bioculturales como palancas de desarrollo para vitalizar procesos de identidad y como procesos de agregación de valor a las dinámicas económicas en los territorios.

Los enfoques de desarrollo territorial y de género apuestan por ampliar la capacidad de agencia de los actores en una lógica de empoderamiento y derechos, entendida como la optimización de oportunidades y activos territoriales en un desarrollo inclusivo y sostenible. Las siguientes doce propuestas surgen a partir de la extensa revisión presentada en este documento.

i. Integrar una perspectiva de género en el enfoque territorial

El desarrollo territorial se construye a partir de un marco innovador no dogmático con capacidad de mirada extensa y fuera de lo convencional. Hasta ahora no ha integrado un enfoque de género más amplio para dar a conocer su potencial en el empoderamiento económico de las mujeres rurales. Es imprescindible hacerlo.

ii. Disputar un espacio en la discusión de enfoques de desarrollo y políticas públicas

Una política de empoderamiento económico de las mujeres rurales con enfoque territorial supone un acuerdo mayor entre tomadores de decisiones, agentes de desarrollo y *stakeholders* acerca de los principios de la propuesta. Las estrategias sectoriales han mostrado limitaciones y el análisis de las experiencias ha permitido ver numerosos elementos que llevan a pensar el desarrollo y el empoderamiento de las mujeres territorialmente. Estas experiencias ya no pueden ser iniciativas aisladas o microlocales, sino que deben aspirar a expandirse en cantidad y calidad y ganar visibilidad y legitimidad política. Se recomienda participar en debates y conquistar espacios para que este enfoque ingrese explícitamente en las agendas de políticas y programas que existen en América Latina y que podrían impulsarse en el futuro.

iii. Invertir en las personas y en los contextos donde se desenvuelven

No se puede abordar el empoderamiento económico de las mujeres rurales como un tema aparte del entorno en el cual viven, lo que requiere de estrategias diferentes y complementarias. Por un lado, el empoderamiento económico implica invertir en los activos y en las "capabilidades" de las mujeres rurales pobres. Por otro lado, se debe invertir en los activos y en las condiciones de los lugares donde ellas viven y realizan sus actividades productivas. Como señala Sen (1995, 2000, 2004), "[...] la expansión de *capabilidades* individuales es crucial para el desarrollo, pero las libertades sustantivas de los pobres pueden verse restringidas por las condiciones del entorno en el que viven y trabajan".

Resulta evidente que la combinación de estas dos estrategias siempre será contextual y dependerá de los objetivos específicos. Lo importante es asegurar una debida interacción sinérgica o por lo menos complementaria entre ellas. Sin ella, sus efectos e impactos pueden autoanularse.

iv. Aplicar una doble unidad de análisis

Lo señalado en el punto anterior tiene una implicancia práctica desde el punto de vista de los programas de empoderamiento económico para mujeres rurales: se deberá trabajar con dos unidades de análisis o de intervención. La primera representa el territorio y la segunda está constituida por mujeres a quienes se incorporará a las dinámicas de empoderamiento. No es casual haber omitido el concepto de focalización que suele enturbiar la perspectiva territorial, pues se confunde la localización de recursos en los territorios con el trabajo concertado para dinamizar procesos económicos y sociales.

v. Incorporar a los gobiernos locales o regionales como socios relevantes

Las estrategias de empoderamiento económico se deben entender como parte de las estrategias de desarrollo territorial. Deben incluir el fortalecimiento de los agentes públicos —especialmente del gobierno local o regional/intermedio— que liderarán estos procesos. Se recomienda apoyar a los gobiernos locales en su rol de líderes de procesos de desarrollo.

dotados de competencias para aportar a una discusión relevante sobre las oportunidades de los territorios y de atribuciones en la inclusión social con sectores específicos.

vi. Potenciar el empoderamiento económico de las mujeres y el desarrollo de los territorios

El primer paso es identificar las oportunidades realmente existentes de expansión económica en nichos competitivos o en dinámicas económicas territorialmente significativas y con acceso a mercados. Entre ellas, deberá brindarse especial atención a los activos bioculturales que han demostrado potencial económico.

Desde otra perspectiva, también se deberán identificar las oportunidades que presentan los instrumentos públicos de fomento para satisfacer las necesidades de mejoras en la producción y en la ampliación de capacidades, al adecuarlos o leerlos desde el lente territorial.

Como se señala en el informe de Perú, se trata de "identificar oportunidades realmente existentes y generar condiciones de oportunidad". El paso inicial es identificar las oportunidades que existen en los intersticios de las políticas públicas realmente existentes. Esto supone identificar los programas de desarrollo rural en cuya ejecución generen interacciones con las mujeres rurales. Como hemos visto, estas interacciones cotidianas están en la base de muchas de las experiencias exitosas de incremento de la competencia práctica de las mujeres rurales. Se trata de planificar lo que hasta ahora ha sido una reacción ante situaciones no previstas en el diseño de los programas. Asumir desde el principio a las mujeres rurales como actoras del desarrollo territorial permitirá aprovechar oportunidades para incluir el enfoque de género en las políticas de desarrollo territorial.

vii. Contribuir a la capacidad de agencia de las mujeres en los territorios

Este es un aspecto medular y sustantivo de toda propuesta de empoderamiento de actores en el ámbito territorial. Siguiendo los aprendizajes que emanan de estudios en curso y de las experiencias examinadas en el marco de esta consultoría, la interpretación y la capacidad de intervención de los actores contribuye a mejorar su posición relativa en los emprendimientos territoriales. Ampliar las capacidades de agencia supone fortalecer las destrezas de las mujeres en tanto productoras y las capacidades sociales y políticas para participar en los debates acerca de los procesos en marcha e iniciar nuevos procesos que ellas mismas valoran.

viii. Fortalecer los mecanismos de articulación territorial: actores, agentes e instrumentos

La perspectiva integral e interdisciplinaria de la política territorial combina diversos instrumentos, agencias y actores en un marco de colaboración y articulación. Combina instrumentos de la política pública sectorial con políticas territoriales que suponen mecanismos territoriales de articulación.

Una política de empoderamiento económico de mujeres a través del enfoque territorial requiere (i) articular en el territorio los instrumentos de fomento, innovación y apoyo a productores, (ii) orientar estas acciones a mujeres productoras y (iii) generar líneas de trabajo que simultáneamente colaboren a ampliar las capacidades de las mujeres y sus organizaciones y su participación social y política en asuntos económico-territoriales.

ix. Dotar de mayores capacidades a las mujeres en el ámbito productivo

Esta línea de trabajo aborda el ámbito específico de las mejoras y las competencias de las mujeres como productoras. Incluye (i) facilitar el acceso a medios productivos y servicios de extensión rural; (ii) expandir las oportunidades para diversificar la producción y aumentar la productividad mediante emprendimientos, agregación de valor y acceso a mercados; (iii) ampliar las capacidades y los conocimientos de las mujeres en el ámbito de la innovación, lo cual facilita su acceso a la tecnología, al espíritu emprendedor y a la innovación; y (iv) habilitar a las productoras para lograr mayores niveles de rentabilidad, mejorar su acceso a mercados e identificar y superar limitaciones específicas de género.

x. Dotar de mayores oportunidades y capacidades a las mujeres como sujetos de derechos

Un desafío de la política territorial consiste en vincular los derechos individuales —que en el caso de las mujeres muchas veces no son respetados o aún no se han alcanzado plenamente— con las propuestas territoriales de emprendimiento y asociación productiva. Se sugiere (i) apoyar el concepto de mujeres como sujetos de derechos y, a la vez, apoyar su rol de agente de cambio en el espacio colectivo, la organización y el debate público en el territorio, lo que fortalece la asociatividad y la participación; (ii) desarrollar o ampliar programas para que hombres y mujeres estén conscientes de sus derechos y de los roles y responsabilidades de los niveles nacional, regional y local del Estado; y (iii) estimular la participación de las mujeres rurales en organizaciones propias y mixtas, al fomentar y fortalecer liderazgos en cantidad —más líderes mujeres— y calidad —más competencias en las líderes mujeres—.

xi. Extender y profundizar los sistemas de generación de conocimiento e información

En los estudios nacionales destaca una deficiencia de información relevante para tomar decisiones. Recomendamos mejorar los sistemas de información y profundizar estudios y procesos de investigación aplicada y expansión de capacidades en el ámbito del desarrollo territorial con enfoque de género.

xii. Diseñar e implementar un programa de empoderamiento económico de mujeres rurales con enfoque territorial

Finalmente, a la vez que se recomienda llevar estos planteamientos a los ámbitos donde se discuten y toman decisiones sobre políticas de desarrollo en general y desarrollo rural en

particular, se sugiere que la ONU se ordene en torno a dos criterios que han sido señalados en las recomendaciones:

- ▶ El foco de la inversión debe concentrarse en ampliar la capacidad de agencia de las mujeres actrices y productoras en los territorios. Esto implica: dotar de mayores capacidades a las mujeres en tanto productoras en el ámbito económico y en tanto actrices en el ámbito político y ciudadano; integrar a los gobiernos locales o intermedios; identificar oportunidades; y fortalecer las estrategias de articulación.
- ▶ Se debe invertir conjuntamente en elevar las capacidades de las mujeres rurales como sujetos de derechos y en desarrollar activos estratégicos en los contextos de los territorios donde se desenvuelven. Ello supone elaborar programas para potenciar la complementariedad y una sinergia entre las dos categorías de inversión.

Mujer de la comunidad Molle Pampa en el valle de los Cintis, Bolivia. / Fotografía de Alexandra Meleán, Programa DTR-IC.



Bibliografía

- Arboleda, María (2009). *Empoderamiento de las mujeres en los gobiernos locales*. Quito: UN- INSTRAW.
- Ashby, Jacqueline et al. (2008). *Invertir en las mujeres. Impulsoras del crecimiento agrícola. Gender in Agriculture*. FIDA, FAO y WB.
- Banco Mundial (2007). *World development report 2008. Agriculture for development*. Washington DC: BM.
- Banco Mundial (2009). *World development report 2009. Reshaping economic geography*. Washington DC: BM.
- Banco Mundial (2012). *World development report 2012. Gender equality and development*. Washington DC: BM.
- Barca, F. (2009). "An agenda for a reformed cohesion policy. A place based approach to meeting European Union challenges and expectations". Reporte independiente. Roma.
- Berdegúe, Julio A.; Reardon, Thomas; Escobar, Germán y Echeverría, Rubén (2000). "Policies to promote non-farm rural employment in Latin America". *Natural Resources Perspectives*, 5. Overseas Development Institute. Londres.
- Boisier, Sergio (1997). *El vuelo de una cometa: una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Boisier, Sergio (2010). *Territorio, Estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. Colección Investigaciones. Santiago de Chile: Mago Editores.
- Bonder, Gloria y Rosenfeld, Mónica (2011). *Incidencias de la descentralización en el ejercicio de los derechos de las mujeres. Aportes a la construcción de un campo de conocimientos y políticas*. Buenos Aires: IDRC-PRIGEPP.
- Bórquez, Rita y Ardito, Lorena (2009). *Experiencias activas de acceso a la tierra: estrategias de empoderamiento y aseguramiento de derechos desarrolladas por organizaciones de mujeres campesinas e indígenas rurales*. Santiago de Chile: Corporación Regional PROCASUR e International Land Coalition.
- Campbell, Tim (2010). "Condiciones para el desarrollo económico en los sistemas de gobierno descentralizados". En Rafael de la Cruz, Carlos Pineda y Caroline Pöschl (editores). *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*. Washington DC: BID.
- Caro, Pamela (2012). "Condiciones de trabajo de mujeres en la agricultura: el caso de Chile". En *Empleo y condiciones de trabajo de mujeres temporeras agrícolas*. Santiago de Chile: CEPAL, FAO.
- Caubergs, Lisette (2007). *El proceso de empoderamiento de las mujeres*. Bruselas: Comisión de Mujeres y Desarrollo.
- CEPAL (2000). *Empleo rural no agrícola y pobreza en América Latina: tendencias recientes. Documento de discusión*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2010a). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2010b). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2010c). "¿Qué Estado para qué igualdad?". Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Brasilia. En <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/40116/Que_Estado_para_que_igualdad.pdf>.
- CEPAL (2011). *El salto de la autonomía de los márgenes al centro. Informe anual 2011*. Santiago de Chile: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y del Caribe.
- CEPAL, FAO y OIT (2010). *Empleo y condiciones de trabajo de mujeres temporeras agrícolas*. Tomo 1. Buenos Aires: FAO.
- CEPAL, FAO y OIT (2012). *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*. Buenos Aires: FAO.
- Cerdan, Claire y Paulo F. Vieira (coordinadores) (2011). *Valorização dos ativos culturais e naturais das comunidades rurais e desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira do Estado de Santa*. Florianópolis: Proyecto DTR-IC/ Programa de Dinámicas Territoriales-RIMISP, UFSC, CIRAD.
- Chiriboga, Manuel (2000). "¿Qué hemos aprendido en desarrollo rural en los 90?". Manuscrito. En <<http://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2014/01/0270-002773-desarrollorural90smchiriboga.pdf>>.
- Cliche, Gilles (2011). "Rural women's empowerment in nonfarm employment issues for ICT initiatives and territorial policies in Latin America". Expert Group Meeting – Enabling Rural Women's Economic Empowerment: Institutions, Opportunities and Participation. Accra (Ghana).
- Damianovic, Ninoska; Valenzuela, Rodrigo y Vera, Sergio (2009). *Dinámicas de la desigualdad en El Salvador: hogares y pobreza en cifras en el periodo 1992/2007*. Documento de trabajo 52. Santiago de Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales / RIMISP.
- Deere, Carmen Diana (1995). "What difference does gender make? Rethinking peasant studies". En *Feminist Economics* 1, 1, pp. 53-72. Londres.
- Deere, Carmen Diana y León, Magdalena (2000). *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, estado y mercado en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Dirven, Martine (2011). "Non-farm rural employment and rural poverty reduction: what we know in Latin America in 2010". IFAD Conference on New Directions for Smallholder Agriculture. Roma.
- Echeverri, Rafael y Sotomayor, Octavio (2010). *Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica*. Documento de trabajo. Santiago de Chile: CEPAL.
- Escobal, Javier y Ponce, Carmen (2008). *Dinámicas provinciales de pobreza en el Perú 1993-2005*. Documento de trabajo 11. Santiago de Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales / RIMISP.
- European Commission (2004). *Joint report on social inclusion 2004. Employment & social affairs, social security and social inclusion*. Luxemburgo: European Communities.
- European Commission (2010). *Going local*. En <<http://www.eu2020goinglocal.eu/>>.
- Expert Group Meeting (2011). *Enabling rural women's economic empowerment: institutions, oportunities & participation*. Accra (Ghana): UN Women, FAO, IFAD, WFP.
- Falck, Mayra y Ordoñez, Beatriz (2012). *Políticas y experiencias relevantes para el empoderamiento de las mujeres rurales en Guatemala*. Un análisis desde el enfoque territorial. Guatemala: ONU Mujeres, FAO, CEPAL, RIMISP.
- FAO (2011a). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación: las mujeres en la agricultura, cerrar las brechas de género en aras del desarrollo*. Roma: FAO.
- FAO (2011b). *Guía para mejorar la igualdad de género em las cuestiones territoriales (IGETI)*. Documento de trabajo de la División de Tierras y Aguas 3. Roma: FAO.
- Favareto, Arilson y Abramovay, Ricardo (2009). *O surpreendente desempenho do Brasil rural nos anos 1990*.

- Documento de trabajo 32. Santiago de Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales / RIMISP.
- Fernández, Manuel; Hernández, Carlos; Ibáñez, Ana María y Jaramillo, Christian (2009). *Dinámicas departamentales de pobreza en Colombia 1993-2005*. Documento de trabajo 33. Santiago de Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales / RIMISP.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (2004). "Experiencias innovadoras en los proyectos FIDA en la República del Perú". Oficina de Evaluación. Informe 1497-PE. Roma: FIDA.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (2005). "Evaluación del programa en un país. Oficina de Evaluación". Informe 1593-BO. Roma: FIDA.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (2007). "Informe de evaluación de medio término del FIDA al Proyecto de Desarrollo Corredor Puno-Cusco". Lima: FIDA.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (2009). "Informe de evaluación de medio término del FIDA a Proyecto de Desarrollo Sierra Sur del Ministerio de Agricultura". Lima: FIDA.
- Flores, Manuel; Lovo, Horacio; Reyes, Wilmer y Campos, Misael (2009). *Cambios en la pobreza y concentración del ingreso en los municipios de Honduras: desde 1988 a 2001*. Documento de trabajo 50. Santiago de Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales / RIMISP.
- Fonte, María (2010). Síntesis de la sesión "Prioridades de políticas e instrumentos". Conferencia "La visión territorial en las políticas agrícolas y rurales: un intercambio internacional". Roma: INEA-DTR-IC/RIMISP.
- Fonte, María y Ranaboldo, Claudia (editoras) (2007). "Territorios con identidad cultural. Perspectivas desde América Latina y la Unión Europea". En revista *Ópera. Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de Administración Pública*. Bogotá.
- Gómez, Ligia; Martínez, Berman; Modrego, Félix y Ravnborg, Helle Munk (2008). *Mapeo de cambios en municipios de Nicaragua: consumo de los hogares, pobreza y equidad 1995-2005*. Documento de trabajo 12. Santiago de Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales / RIMISP.
- Hernández Asensio, Raúl y Trivelli, Carolina (2011a). *Crecimiento económico, cohesión social y trayectorias divergentes Valle Sur - Ocongate (Cusco - Perú)*. Documento de trabajo 65. Santiago de Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales / RIMISP.
- Hernández Asensio, Raúl y Trivelli, Carolina (2011b). *Puesta en valor de activos culturales y dinámicas territoriales en el sur de Cusco*. Lima: Proyecto DTR-IC/Programa Dinámicas Territoriales-RIMISP/IEP.
- Hernández Asensio, Raúl; Zárate, Patricia y Durand, Anahí (2012). "Políticas y experiencias relevantes para el empoderamiento de las mujeres rurales en Perú. Un análisis desde el enfoque territorial". Documento en el marco de la consultoría de RIMISP y ONU-Mujeres sobre empoderamiento de la mujer rural y enfoque territorial del desarrollo en América Latina y el Caribe. Lima: IEP.
- Hinojosa, Leonith; Chumacero, Juan Pablo y Chumacero, Mauricio (2009). *Dinámicas provinciales de bienestar en Bolivia*. Documento de trabajo 49. Santiago de Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales / RIMISP.
- ITAD Ltd. (2005). *Independent external evaluation of IFAD*. Roma: FIDA.
- Klein, Emilio (2010). "Condiciones laborales de la pobreza rural en América Latina". En CEPAL, FAO, OIT (2010). *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*. Buenos Aires: FAO.
- Larrea, Carlos; Landin, Renato; Larrea, Ana Isabel; Wrborich, Wladimir y Fraga, Rosario (2008). *Mapas de pobreza, consumo por habitante y desigualdad social en el Ecuador: 1995-2006. Metodología y resultados*. Documento de trabajo 13. Santiago de Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales / RIMISP.
- León, Magdalena y Deere, Carmen Diana (1982). *Women in Andean agriculture: peasant production and rural wage employment in Colombia and Peru*. Génova: International Labour Office.
- León, Magdalena y Deere, Carmen Diana (editoras) (1986). *Rural women and state policy: feminist perspectives on Latin America and agricultural development*. Boulder: Westview.
- León, Magdalena (1997). "Empoderamiento: relaciones de las mujeres con el poder". Revista *Foro*, 33. Bogotá.
- Massler, Bárbara (2011). *Scaling up IFAD interventions in Peru: an updated case study*. Roma: AGEG Consultants.
- Massolo, Alejandra (2003). *El espacio local: oportunidades y desafíos para el empoderamiento de las mujeres. Una visión latinoamericana*. México DF: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Massolo, Alejandra (2007). "Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina". Informe preparado para UN-INSTRAW. Santo Domingo: INSTRAW.
- Medina, Javier (2013). *Desarrollo territorial y empoderamiento de las mujeres rurales en América Latina y el Caribe. Políticas y experiencias territoriales relevantes para el empoderamiento de las mujeres rurales Colombia*. Bogotá: ONU Mujeres, CEPAL, FAO, CINEP, RIMISP.
- Modrego, Félix; Ramírez, Eduardo y Tartakowsky, Andrea (2008). *La heterogeneidad espacial del desarrollo económico en Chile*. Documento de trabajo 9. Santiago de Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales / RIMISP.
- Organización de las Naciones Unidas (2005). "Autonomía de las mujeres e igualdad de género". En *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ONU.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2006). *The new rural paradigm. policies and governance*. París: OECD Rural Policy Reviews.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2007). *Linking regions and central governments: contracts for regional development*. París: OECD.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2010). "Which new challenges for the 'new rural paradigm' in OECD countries?". Ponencia de Raffaele Trapasso, OECD, para el seminario "The territorial approach in agricultural and rural policies. An international review". Roma.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2011). *Regions at a glance 2011*. París: OECD Publishing.
- Olfert, Rose; Berdegué, Julio; Escobal, Javier; Jara, Benjamin y Modrego, Félix (2011). *Places for place-based policies*. Documento de trabajo 79. Santiago de Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales / RIMISP.
- OXFAM GB (2010). *Mujeres migrantes andinas: contexto, políticas y gestión migratoria*. Santiago: OXFAM GB.
- Paulson, Susan y Equipo Lund (2011). *Pautas conceptuales y metodológicas: género y dinámicas territoriales*. Documento de trabajo. Santiago de Chile: Programa Dinámicas Territorial Rurales / RIMISP.
- Paulson, Susan (editora) (2013). *Masculinidades en movimiento. Transformación territorial y sistemas de género*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Peschard, Jacqueline (2004). "El sistema de cuotas en América Latina". En *La aplicación de cuotas: experiencias latinoamericanas*. Estocolmo: International IDEA.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Informe regional de desarrollo humano para América Latina y el Caribe*. Nueva York: PNUD.

Pool-Illsley, Emilia e Illsley Granich, Catarina (2012). *El papel de los activos culturales en las dinámicas territoriales rurales: el caso de Tlacolula y Ocotlán en valles centrales de Oaxaca, México*. Santiago de Chile: Programa de Dinámicas Territoriales / RIMISP.

Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (1992). *Políticas sociales, mujeres y gobierno local*. Santiago de Chile: CIEPLAN.

Ramírez, Eduardo (2010). *Draft: women's participation in the labor force and gender systems in the salmon industry in Chile*. Santiago de Chile: RIMISP.

Ranaboldo, Claudia (2011). "Tendiendo puentes: mujeres rurales, acceso a la tierra y valorización de la diversidad biocultural territorial". En Carmen Diana Deere, Susana Lastarria-Cornhiel y Claudia Ranaboldo. *Tierra de mujeres. Reflexiones sobre el acceso de las mujeres a la tierra en América Latina*. La Paz: Fundación Tierra, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra.

Ranaboldo, Claudia y Solana, Yolanda (2008). *Desigualdad de género en la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe*. Documento de trabajo 23. Santiago de Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales / RIMISP, UN-INSTRRAW.

Ranaboldo, Claudia y Schejtman, Alexander (editores) (2009). *El valor del patrimonio cultural. Territorios rurales, experiencias y proyecciones latinoamericanas*. Lima: IEP, RIMISP.

Ranaboldo, Claudia; Castro, Antonieta y Porras, Carolina (2008). *Género, participación y desarrollo territorial*. Fichas bibliográficas. Documento de trabajo 5. La Paz: Programa Dinámicas Territoriales Rurales / RIMISP.

Ranaboldo, Claudia; Cliche, Gilles y Castro, Antonieta (2006). *Participación de las mujeres indígenas en los procesos de gobernabilidad y en los gobiernos locales*. Santiago de Chile: INSTRRAW.

Rangel, Marta (2011). *Pobreza rural y los programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe*. Documento de trabajo 3. Santiago de Chile: Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo / RIMISP.

Reardon, Thomas; Berdegué, Julio y Escobar, Germán (2001). "Rural non-farm employment and incomes in Latin America: overview and policy implications". En *World Development*, 29, 3. Elsevier Science. Amsterdam.

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2008). *Investigación aplicada de dinámicas territoriales rurales en América Latina: marco metodológico (versión 2)*. Documento de trabajo 2a. Santiago de Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales / RIMISP.

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2009). *Determinantes de las dinámicas de desarrollo territorial en regiones rurales de América Latina. Documento de síntesis*. Santiago de Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales / RIMISP.

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2012). *Pobreza y desigualdad. Informe latinoamericano 2011*. Santiago de Chile: RIMISP.

Romero, Wilson y Zapil, Pedro (2009). *Dinámica territorial del consumo, la pobreza y la desigualdad en Guatemala: 1998 a 2006*. Documento de trabajo 51. Santiago de Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales / RIMISP.

Salez, Patrick (2010). "El rol del enfoque 'place-based' en las políticas europeas". Ponencia para el seminario "The territorial approach in agricultural and rural policies. An international review". INEA, Territorios con Identidad Cultural. RIMISP, OPS, Roma.

Saraceno, Elena (2007). "Políticas rurales de la Unión Europea y proyectos territoriales de identidad cultural". En revista *Ópera*, 7, mayo de 2007. Bogotá.

Schejtman, Alejandro y Julio Berdegué (2004). *Desarrollo territorial rural. Debates y temas rurales 1*. Santiago de Chile: RIMISP.

Sen, Amartya (1995). *Inequality reexamined*. Boston: Harvard University Press.

Sen, Amartya (2000). *Development as freedom*. Nueva York: Anchor Books.

Sen, Amartya (2004). "Capabilities, lists, and public reason: continuing the conversation". En *Feminist Economics* 10, 3. Londres.

Serrano, Claudia (2011a). "Mujer rural, empoderamiento económico desde la perspectiva territorial". En *Equitierra - Revista Rural Latinoamericana*, 10, noviembre de 2011. Santiago de Chile.

Serrano, Claudia (2011b). *Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina*. Santiago de Chile: RIMISP.

Serrano, Claudia y Modrego, Félix (2011). *Cohesión territorial: la dimensión ausente del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: RIMISP.

Sumpsi, José María (2000). "Nueva orientación de la política agraria y rural en la Unión Europea". En *Taller sobre desarrollo rural. Documentación*. Madrid: San Fernando de Henares.

Taborga, Carolina (2010). "Desigualdades de género y pautas para políticas públicas orientadas al desarrollo territorial". Ponencia presentada en la conferencia internacional "La visión territorial en las políticas agrícolas y rurales. Un intercambio internacional". Roma.

Tendler, Judith (1997). *Good government in the tropics*. Maryland: Johns Hopkins University Press.

Touraine, Alain (1987). *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Santiago de Chile: PREALC.

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (2012). *Justicia de género: clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Nueva York: UNIFEM.

United Cities and Local Governments (2007). *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial de ciudades y gobiernos locales unidos*. Barcelona: UCLG.

United Cities and Local Governments (2010). *Local government finance: the challenges of the 21st century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.

UNIFEM-MYDEL (2009). *Mujeres y economías locales, territorios, saberes y poderes. Reconociendo las rutas del emprendimiento desde la geografía profunda de la América del Centro*. Guatemala: Programa UNIFEM-MYDEL.

Wilson, Angélica y Valdés Ximena (2012). *Políticas y experiencias territoriales relevantes para el empoderamiento de las mujeres rurales en Chile. Un análisis desde el enfoque territorial*. Santiago de Chile: ONU Mujeres, CEPAL, FAO, CEDEM, RIMISP.

Yúnez, Antonio; Arellano, Jesús y Méndez Navarro, Jimena (2009). *México. Consumo, pobreza y desigualdad a nivel municipal 1990-2005*. Documento de trabajo 31. Santiago de Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales / RIMISP.

ISBN: 978-9972-51-545-3



¿Cuál es la estrategia más eficiente para brindarles oportunidades de desarrollo a las mujeres rurales pobres latinoamericanas? ¿Qué enfoque del desarrollo permitirá enfrentar y resolver temas como desigualdad, inclusión social, participación y reconocimiento de las mujeres en una dinámica de desarrollo en la que ellas sean actrices del proceso y no solo beneficiarias pasivas de las políticas?

Este libro es el resultado de una consultoría realizada en 2012 que aborda las preguntas anteriores desde la perspectiva del enfoque territorial del desarrollo en Chile, Colombia, Guatemala y Perú. Su objetivo es elaborar las bases para diseñar políticas públicas y programas de desarrollo que incrementen las oportunidades económicas de las mujeres desde el desarrollo territorial.