

Aproximaciones hacia un desarrollo rural territorial con enfoque de género

Para presentación en el seminario “Género y enfoque territorial del desarrollo rural”, Natal, Río Grande do Norte, Brasil, 14 al 17 de julio 2003.

María Nieves Rico,
Unidad Mujer y Desarrollo
Martine Dirven
Unidad de Desarrollo Agrícola
CEPAL

Introducción

La realidad de “lo rural” en América Latina tiene una característica básica: su alta heterogeneidad ya sea en recursos naturales, en la configuración de la estructura productiva, en la conformación y estructura de los sujetos sociales, en las formas organizativas, en las prácticas culturales, como en la variedad de “pobrezas” existentes, y por lo tanto presenta un collage de dilemas, motivaciones y desafíos. Es necesario abordar esta complejidad tanto desde sus distintos componentes como desde enfoques que permitan conocerla en toda su extensión e intervenir para asegurar un desarrollo rural más equitativo. Entre estos enfoques se destacan dos, de carácter innovador e integradores de múltiples dimensiones, que guían la presente ponencia.

Uno de ellos, el enfoque de género, constituye un importante aporte en la medida que permite conocer y comprender mejor el mundo rural, específicamente identificando las diferencias y desigualdades existentes entre los roles, valoraciones, acceso a los recursos productivos y participación en los procesos de adopción de decisiones de hombres y mujeres, y sus implicancias para sus vidas y las de los hogares rurales, lo cual facilita formular medidas de intervención más eficientes y equitativas. Al mismo tiempo, la perspectiva de género provee de instrumentos para el análisis político-institucional (prácticas, intereses, objetivos, agendas, mecanismos, presupuestos) y por lo tanto para realizar propuestas de cambio institucional con fines más igualitarios y democráticos. El otro enfoque, el territorial, entendiendo el territorio como una unidad de gestión, planificación y recursos en una localización geográfica específica, como un escenario de relaciones productivas, sociales y de género, y de identidades particulares construidas social y culturalmente, así como de distintas “distancias” que implican costos de transacción. El territorio comprendido de esta manera, permite definir intervenciones que potencien la superación de la pobreza rural y el desarrollo de las comunidades de manera articulada con el desarrollo de los países en el actual contexto de globalización.

1. Lo recorrido en los años noventa en políticas de desarrollo rural

La gran dispersión que se observa entre países en cuanto a la importancia de los gastos públicos orientados hacia el sector agrícola y las áreas rurales, el peso relativo entre ambos y el énfasis dado a distintos tipos de acción (desde apoyo a precios hasta investigación), muestra que no parece existir una visión estratégica consensuada de cómo abordar el desarrollo agrícola y rural.¹ Menos aún se identifica una estrategia explícita y clara para asegurar la equidad de género en el desarrollo, valorando el aporte que las mujeres hacen al mismo y reduciendo la brecha

¹ En cambio se puede afirmar que sí existe una suerte de consenso respecto a las mejores prácticas en cuanto al diseño y la implementación de los proyectos: participación de los beneficiarios desde las etapas de jerarquización de prioridades y diseño en adelante, gestión descentralizada, co-financiamiento, gradual co-gestión, necesidad de sistemas de monitoreo y de evaluación de impacto, etc.

existente entre sus aportes y los beneficios que reciben, así como la desigualdad que las afecta en relación a la población masculina del campo.

Así, en 2000, los gastos públicos hacia el sector agrícola y las áreas rurales ascendieron desde casi US\$ 1 000 por persona económicamente activa en la agricultura² (PEA) en algunos países a cerca de US \$50 en otros. Algunos países dedicaron la mayor parte de estos gastos al sector agrícola (investigación y transferencia tecnológica, servicios de información, protección fito y zoonosanitaria, irrigación, manejo de bosques, intervención en los mercados) y otros dedicaron la mayor parte de estos gastos a las áreas rurales (servicios sociales e infraestructura). Otros tantos dedicaron una parte importante de estos gastos públicos para programas cuyo objetivo era aumentar la productividad de un determinado grupo de productores, en especial los agricultores familiares o campesinos, de regiones específicas, generalmente pobres.

No obstante la heterogeneidad de las experiencias individuales de los distintos países, en los estudios de caso y análisis de impacto se pueden encontrar los siguientes rasgos comunes³:

- La geografía: El impacto de las políticas se diferencia geográficamente por que se llevan a cabo en territorios con diferente dotación de infraestructura y que están integrados de manera diferente a los mercados regionales, nacionales y globales. Aunque los costos de transacción son a menudo no observados ni observables, representan un importante freno al impacto potencial de varias políticas públicas. Esto es especialmente relevante para los pequeños productores, ya que los costos de transacción suelen ser fijos.
- Los activos privados y públicos: Los activos privados y el acceso a activos públicos determinan la capacidad que tienen los hogares y las personas de generar ingresos adicionales en respuesta a las oportunidades y las políticas públicas. Se requiere de un paquete complementario balanceado básico de activos para ello (p.ej. título de dominio, riego, capacitación, acceso a información de mercados, acceso a los mercados -crédito, bienes, laboral, tecnología-, certificación de calidad, agua potable, electricidad, etc.). En esta misma dirección, se destaca que paulatinamente en la región, en las últimas décadas, se han ido eliminando las líneas de crédito específicas para el sector agropecuario, los bancos de fomento y la obligación de los bancos privados de prestar una cierta proporción de la cartera a este sector (Ocampo, 1998).
- La investigación: La investigación y extensión agrícola tienen efectos directos e indirectos sobre la productividad. Debido a los sistemas de financiamiento, incentivos y respuesta a la demanda (*demand driven*), han tendido a orientarse hacia los productos no tradicionales de exportación, dejando sin mucha atención el mejoramiento de variedades tradicionales para el consumo de subsistencia, lo cual afecta crucialmente a la producción de los hogares rurales jefaturados por mujeres que no suelen estar insertos en el mercado. Asimismo, en los últimos años en la región ha ido disminuyendo la asistencia estatal gratuita la cual ha sido sustituida por mecanismos de asistencia técnica privados en los que el sector público canaliza sus apoyos mediante subsidios otorgados por concursos. Se destaca que se estima que solo el 5% de las mujeres agrícolas de América Latina y el Caribe han recibido capacitación para producción (Kleysen, 1996).
- Los programas sociales: La experiencia muestra que algunos programas sociales pueden tener impactos relativamente rápidos sobre la pobreza rural (el PROGRESA de México es un ejemplo, el de pensiones y jubilaciones rurales en Brasil es otro).

² Incluyendo en ello lo agrícola, pecuario, pesquero y silvícola.

³ Adaptado de las conclusiones de Kjölleström (2003)

Las transferencias directas a pequeños productores (como por ejemplo PROCAMPO en México y nuevamente el de pensiones en Brasil) han mostrado que tienen efectos multiplicadores fuertes, tanto a través de un aumento en el consumo de bienes y servicios locales, como de la producción, ya que utilizan parte de estas transferencias en inversión para fines productivos. Por último, los programas orientados a la educación, la nutrición y la salud, generalmente dirigidos a mujeres y niños, tienen efectos de inversión en la calidad del capital humano que reditúan a más largo plazo. Sin embargo, en general, una reducción masiva y sostenida de la pobreza rural ha sido extremadamente difícil de conseguir en la región, con las notables excepciones de Brasil, Chile, Panamá y Costa Rica, que lograron disminuir la pobreza rural en cinco puntos porcentuales o más a lo largo de la década de los noventa.

Los desafíos para integrar las áreas rurales (en especial su población dispersa y geográficamente lejana de “motores de demanda”⁴ y con insuficientes activos privados) a un mundo crecientemente globalizado, competitivo y dinámico, son enormes. Los desafíos anexos de mejoramiento del nivel y de la calidad de vida, alcanzando en doce años más, como propuesta mínima, las Metas del Milenio, son igualmente enormes. Entre estos desafíos se destaca el de asegurar que los beneficios del desarrollo alcancen por igual a hombres y a mujeres, así como que éste se caracterice por asegurar el ejercicio de los derechos y de la ciudadanía rural en un contexto global.

En esta dirección, en América Latina se han dado avances importantes en la constitución de una institucionalidad de género y en varios países se han incorporados objetivos de equidad de género en las áreas rurales, ya sea en los Planes de Igualdad de Oportunidades y otros Programas de gobierno, impulsados por las Oficinas de la Mujer, o en programas llevados a cabo por los Ministerios de Agricultura y los Institutos de Desarrollo Agropecuario. Incluso algunos países, como Colombia y México, han avanzado en legislar acerca del desarrollo rural y de las mujeres de este sector. Sin embargo, la experiencia acumulada, si bien hay que valorarla puesto que ha marcado un hito en la gestión pública y es relativamente reciente, no muestra todos los avances sustanciales esperados en cuanto al mejoramiento de la situación de las mujeres del campo. Esto obedece a una serie de obstáculos los que se pueden resumir de la siguiente manera:

- La aceptación e internalización de la perspectiva de género en las políticas públicas han sido difíciles debido tanto al carácter innovador y en construcción de este enfoque y a la falta de personal calificado capaz de aplicarlo, así como a las resistencias ideológicas que provocan los principios éticos de una mayor igualdad entre hombres y mujeres y la necesaria redistribución de roles, recursos y poder que implican.
- No siempre existe una voluntad explícita ni un contexto político favorable para priorizar e introducir cambios, como los que se proponen desde el enfoque de género, de carácter integral y transversal en las políticas y programas para que se dirijan, de manera sinérgica, a alcanzar objetivos sociales y económicos. Esto se expresa claramente en la falta de asignación de un presupuesto específico destinado con este fin.
- Una agenda política de género limitada en sus áreas de intervención a temas como salud, seguridad alimentaria y educación, tradicionalmente considerados como de “mujeres”, o aquellos asociados específicamente a ellas, como violencia doméstica o planificación familiar, dejando de lado por ejemplo los aspectos económicos del desarrollo y los

⁴ Concepto introducido por Thomas Reardon, Profesor de la Universidad de Michigan en las discusiones sobre empleo rural no agrícola y pobreza.

mecanismos de mercado, vinculados a su autonomía económica y sus posibilidades reales de superar la pobreza y desarrollar sus opciones.

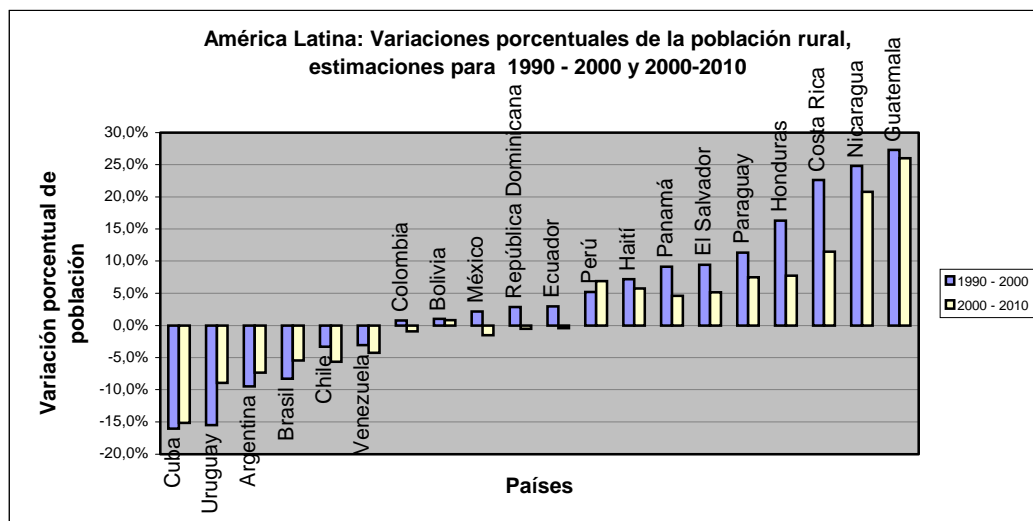
- Las limitadas atribuciones de los mecanismos nacionales y sectoriales de género en el seguimiento y evaluación de las políticas y programas de desarrollo rural, y la escasa articulación interinstitucional e intersectorial, entre las Oficinas de la Mujer y los Ministerios de Agricultura, y otros actores gubernamentales y de la sociedad civil que actúan en el campo.
- El carácter eminentemente urbano de la mayoría de las demandas y reivindicaciones de los grupos, movimientos y organizaciones de mujeres, así como el trabajo casi exclusivamente urbano que llevan a cabo los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres.
- Las graves carencias de información desagregada por sexo, actualizada y confiable, sobre las áreas rurales en temas tan cruciales como la propiedad de la tierra, sumadas a los problemas de medición que llevan a importantes subregistros por ejemplo de las actividades que llevan a cabo las mujeres, tanto dentro como fuera de los hogares, así como el escaso desarrollo de indicadores de género que permitan hacer un seguimiento de los cambios que ocurren en las brechas existentes en diferentes áreas entre hombres y mujeres.
- Cuando existe información tanto estadística desagregada por sexo como de carácter cualitativo sobre las mujeres rurales, la escasa consideración de la misma en la definición de las políticas agrarias, territoriales y macroeconómicas que afectan al campo y la persistencia de estereotipos, prejuicios y sesgos de género, lo cual remite a un problema mucho más sistémico.

2. Algunas cifras

a) La población rural hacia 2015

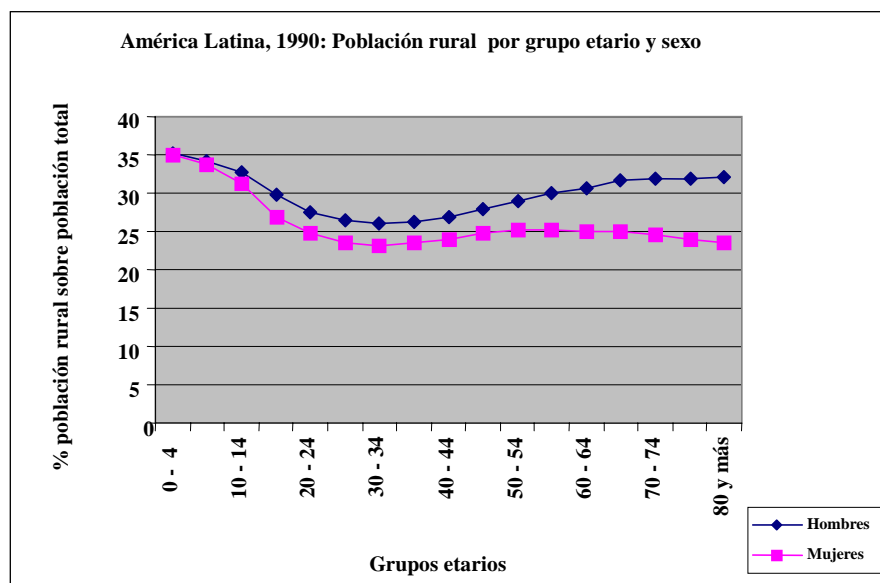
La población rural en América Latina se ha mantenido en torno a los 125 millones de personas en las últimas décadas con un crecimiento muy leve que se estima se prolongará más allá de 2015. Sin embargo, entre los países se encuentran diferencias marcadas y los de mayor ruralidad (y pobreza) son justamente aquellos cuya población rural está creciendo más rápidamente (debido a la etapa de transición demográfica incipiente en la cual se encuentran y a la diferente intensidad de la migración rural-urbana ver gráfico 1)

Gráfico 1



El índice de feminidad para América Latina muestra que hay de manera significativa menos mujeres que hombres en las zonas rurales. El promedio regional es de 92,5 mujeres por 100 hombres, y la cifra menor la tiene Uruguay con 73,7. Este comportamiento es diferente al de las áreas urbanas donde en todos los países el índice de feminidad es mayor de 100. Asimismo es importante destacar que, según los tramos de edad, los bajos índices rurales tienen en casi todos los países su punto más bajo en el rango de 15 a 24 años (www.eclac.cl/mujer y el gráfico 2). La respuesta al índice la encontramos en los flujos de migración rural-urbana y la predominancia de las mujeres, especialmente las jóvenes en estos flujos.

Gráfico 2

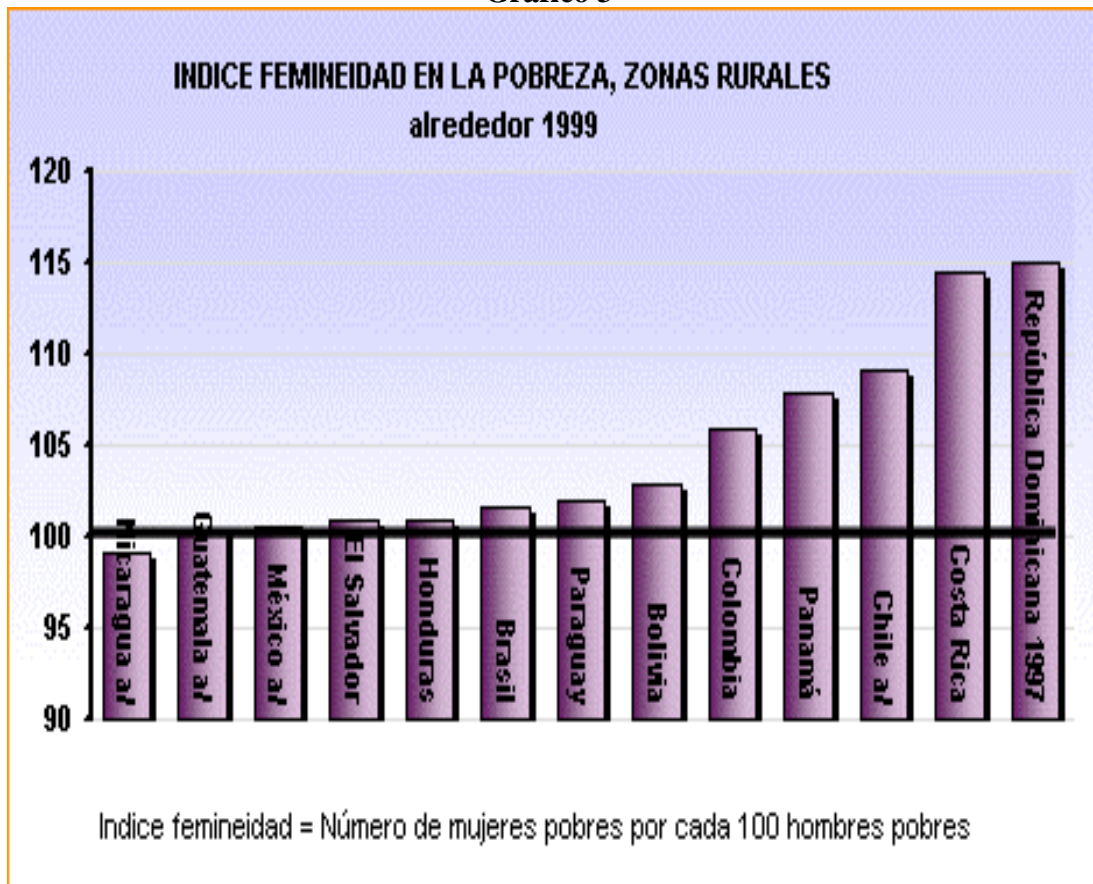


b) Pobreza rural y género

En América Latina, si bien la mayoría de la población pobre e indigente habita en las ciudades, la incidencia de la pobreza en la población rural es mucho mayor. Así si bien de los 204 millones de pobres, sólo 78 millones son pobres rurales, en la población indigente, hay una predominancia de población rural y el 60% de la población indigente, es decir en situación de pobreza extrema, vive en zonas rurales (CEPAL, 2002).

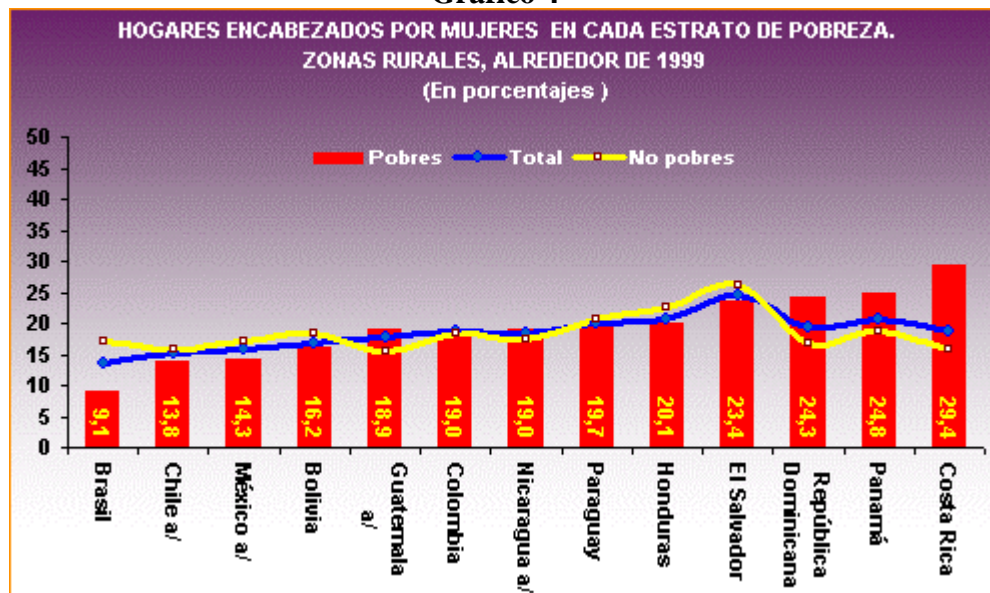
Si bien en la región se suele sostener que la pobreza rural (así como la urbana) afecta de manera casi homogénea a hombres y mujeres, es importante destacar que el índice de feminidad en la pobreza muestra que en las zonas rurales de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y Paraguay la pobreza está sobrerrepresentada en las mujeres. República Dominicana es el caso extremo ya que muestra 115 mujeres pobres por cada 100 hombres en esa misma condición (www.eclac.cl/mujer y gráfico 3). Hay que considerar que estos datos se obtienen utilizando la metodología de línea de pobreza, la que homologa a todos los miembros del hogar. Asimismo, es importante destacar que en los distintos estratos de pobreza existe un número importante de hogares que son jefaturizados por mujeres (gráfico 4), los cuales requieren medidas de apoyo especiales.

Gráfico 3



Fuente: Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

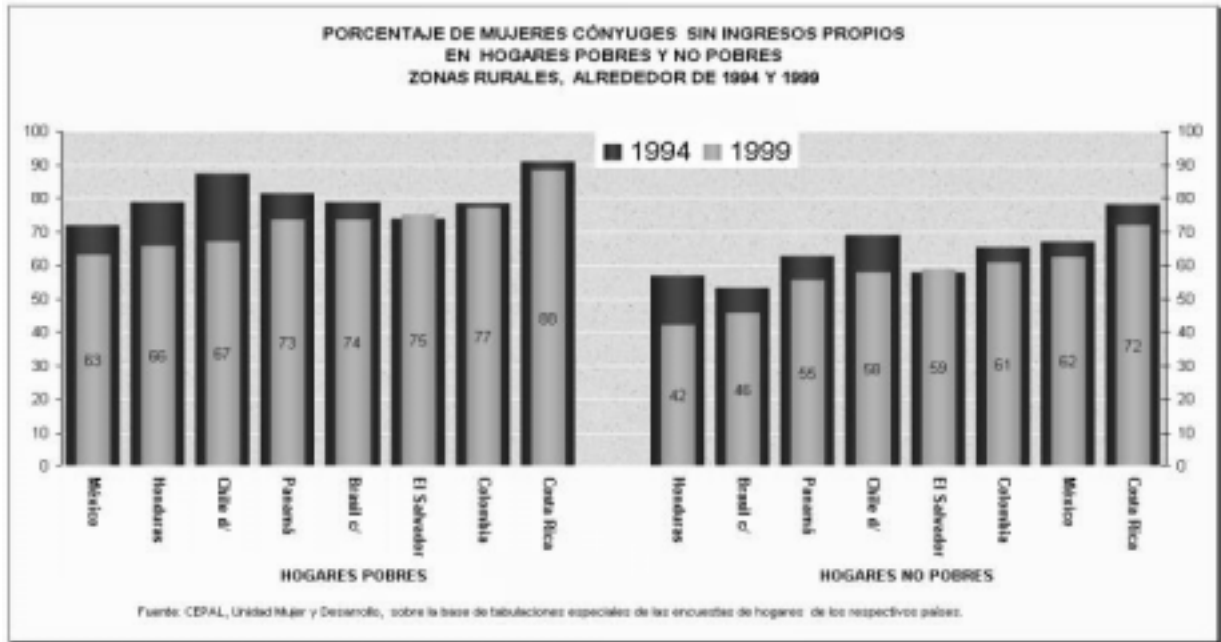
Gráfico 4



Fuente: Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En el gráfico 5 se observa que si bien el porcentaje de mujeres sin ingresos es alto en todos los tipos de hogar, es sustancialmente mayor en los hogares pobres. Claramente, muchas mujeres, al no percibir ingresos o percibir pocos ingresos están en una posición de gran vulnerabilidad en el hogar. La falta de autonomía económica de las mujeres tiene consecuencias directas sobre su capacidad de negociación y de decisión al interior de los hogares, además que contribuye a que las mujeres tengan menos opciones para independizarse, y varios estudios muestran que el carecer de ingresos y bienes propios es un factor de vulnerabilidad frente a la violencia, independientemente del nivel socioeconómico y el clima educacional del hogar.

Gráfico 5



A continuación, se muestra un esquema (cuadro 1) que recién está siendo discutido en el seno de la CEPAL, con los resultados para Brasil.⁵ (cuadro 2)

Cuadro 1
Género, pobreza, ingresos domésticos individuales:
aplicación rápida de la propuesta

NIVEL DE INGRESOS DE LA MUJER	NIVEL DE INGRESO DEL HOGAR	
	POBRE	NO POBRE
ESTUDIA	Etapa de acumulación en condiciones desfavorables	Etapa de acumulación en condiciones favorables
LABORES DOMÉSTICAS	Ingreso personal nulo o bajo: la peor situación, pero valoración de su trabajo o inserción laboral podrían revertir estadística o sustantivamente condición de pobreza del hogar	“Pobre invisible”: mujer aumenta su pobreza con la individualización femenina.
INGRESOS BAJOS	Probable acumulación de desventajas o de cargas (trabajo y crianza/tareas domésticas)	“Pobre (potencial) invisible”: mujer aumenta su pobreza con la individualización femenina.
INGRESOS ALTOS	Mujer reduce su pobreza con individualización femenina pero probable aumento de la severidad de la pobreza del ex-hogar	Mujer probablemente consolida situación con individualización femenina pero posible aumento de la prevalencia de la pobreza en el ex-hogar

Fuente: Jorge Rodríguez Vignoli, CEPAL/CELADE con aportes del grupo de trabajo Género y Pobreza, CEPAL, junio 2003

⁵ Se ha hecho un mismo ejercicio para México con resultados que van en la misma línea.

Cuadro 2
Género, pobreza, ingresos domésticos e individuales: propuesta exploratoria dos

INGRESO PER CAPITA DEL HOGAR	INGRESO PERSONAL (población de 21 años y más)				
		Sin ingresos	Pobres (menos de 300 reales)	No pobres (300 reales o más)	Total
Pobres (0-151 reales per capita)					
	Hombre	11	28	8	48
	Mujer	26	21	2	49
	Total	19	24	5	48
No pobres (152 reales o más per capita)	Hombre	3	9	40	52
	Mujer	15	14	22	51
	Total	9	12	31	52
Total	Hombre	15	37	48	48
	Mujer	41	35	24	52
	Total	28	36	36	100

Fuente: Jorge Rodríguez Vignoli, CEPAL/CELADE sobre la base del censo de población de Brasil, 2000, presentación al grupo de trabajo Género y Pobreza, CEPAL, junio 2003

3. Los activos, las oportunidades y los obstáculos

a) El marco

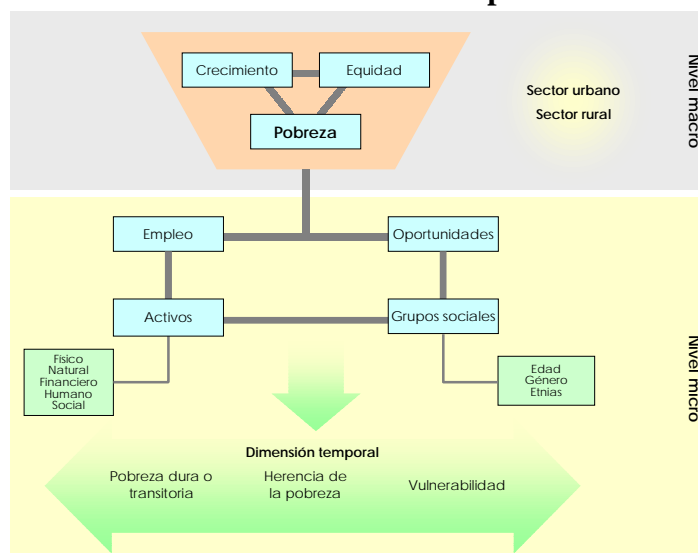
Se ha demostrado que el crecimiento tiene una incidencia directa sobre la disminución de la pobreza por que surgen oportunidades de generación de ingresos —por lo general a través de empleo asalariado o por cuenta propia. A su vez, una recesión económica tiene el efecto contrario y, Morley (2000) ha demostrado que en las últimas décadas ha aumentado la asimetría, o sea que en América Latine el crecimiento del PIB con 1 punto tiene menor efecto positivo sobre el empleo y la reducción de la pobreza que una disminución similar del PIB tiene como efecto negativo. En consecuencia, un crecimiento regular es mucho mejor que uno fluctuante como el que ha caracterizado a la región estas dos últimas décadas.

Una distribución más equitativa de los ingresos y de los activos permitiría a su vez que un mayor número de personas se puedan aprovechar de mejor manera de las oportunidades que ofrece el crecimiento económico.

A nivel micro, al buscar los factores que inciden sobre la pobreza, se encuentra que la falta de acceso, la desigual distribución y el insuficiente control de los activos son aspectos muy importantes, así como la calidad o productividad de estos activos, ya que es ésta la que al final determina en forma importante los beneficios obtenidos de su uso. Para los hogares agrícolas, estos activos pueden clasificarse como capital natural (tierra, suelo, clima, agua, localización), capital físico (inversión, infraestructura, tecnología), capital financiero (recursos propios, crédito,

subsidios), capital humano (número de personas, edad, educación, conocimientos, capacidades, salud) y capital social (relaciones de confianza, cooperación, reciprocidad). De esta forma, será la cantidad, la forma de control y la calidad (productividad) de los activos disponibles las que determinarán, en gran parte, los ingresos reales o potenciales que puede recibir un hogar. (Köbrich, Villanueva y Dirven, 2003).

Esquema 1 Marco conceptual: Elementos relacionados con la pobreza a nivel macro y micro



Fuente: Adaptado por Köbrich, Villanueva y Dirven (2003) a partir de un taller de trabajo donde participaron funcionarios de Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago de Chile, abril, 2001.

En términos generales, y dependiendo de la base de activos del hogar rural, estos podrán seguir una de cinco estrategias básicas para generar ingresos. La primera es la producción agrícola, ya sea predial (por cuenta propia) o extrapredial (asalariado o temporero). La agricultura por cuenta propia requiere que los hogares cuenten con suficiente acceso a tierra y agua y con un contexto (mercado, instituciones, políticas, entre otros factores) que les permita tener alta productividad, bajos costos de transacción y enfrentar precios favorables. Aspectos claves para potenciar los ingresos agrícolas son reducir las fallas de mercado, construir instituciones agrícolas (crédito, asistencia técnica), desarrollo tecnológico, provisión de bienes públicos, marco macroeconómico y político no discriminatorio, descentralización y potenciación de los gobiernos locales, promoción de organizaciones de base, participación organizada de los usuarios, control y gestión de los recursos colectivos, etc. La segunda es la actividad rural no agrícola, ya sea a través de la participación en los mercados de trabajo, de servicios o de productos no agrícolas. En este caso los ingresos se pueden generar por ingresos que están vinculados al predio pero no a la agricultura (turismo, artesanía, microempresas) o que no están relacionados con el predio (empleados o asalariados no agrícolas, comercio, transporte, servicios). La tercera opción, es la pluriactividad, entendida como la combinación de actividades agrícolas y no agrícolas (o prediales y no prediales) y, por qué no, con la dependencia del asistencialismo. La cuarta es depender simplemente del asistencialismo en la forma de transferencias desde el Estado. Estas transferencias pueden permitir aumentar el acceso a o el control de los activos (por ejemplo la

tierra), aumentar el ingreso o el consumo del hogar (transferencias constantes de dinero, alimentos, servicios, etc.) o construir una red de seguridad. Estas últimas actúan como seguros que reducen la vulnerabilidad y previenen o superan problemas irreversibles, tales como descapitalización de los activos productivos, las respuestas irreversibles a situaciones de shock y la potencial pérdida de activos en caso de crisis macroeconómicas o localizadas. Una última opción es simplemente la emigración a otras áreas urbanas o rurales en busca de mayores oportunidades. En muchos países de América Latina la reducción de la pobreza rural se ha debido a que la migración desplaza la pobreza hacia los sectores urbanos. A pesar de su importancia, se han implementado pocas políticas para optimizar su impacto económico y social. (Köbrich, Villanueva y Dirven, 2003)

Una visión de esta naturaleza permite afirmar que, la inexistencia de activos en la cantidad o la calidad (productividad) adecuada, o incluso bajo un control no adecuado, conduce a una incapacidad de generar ingresos que permitan superar la línea de pobreza. El reconocimiento de la multiplicidad de activos implica, necesariamente, que los programas consideren sus particularidades de forma de poder atacar la pobreza desde la perspectiva adecuada. (Köbrich, Villanueva y Dirven, 2003)

b) Los activos por género

Desde un enfoque de género, se requiere no sólo identificar el comportamiento de los hogares rurales sino también mirar lo que sucede a su interior y analizar como los activos ya mencionados y las estrategias de generación de ingresos se distribuyen entre sus miembros, y cuales son las posibilidades diferenciales de género de acceso, uso y control sobre esos activos de modo de formular políticas públicas que aseguren un desarrollo más equitativo. En este sentido, hay que considerar las relaciones de poder, conflicto y negociación que se establecen en los hogares ya sean de género o generacionales.

i) El capital humano

Los miembros del hogar

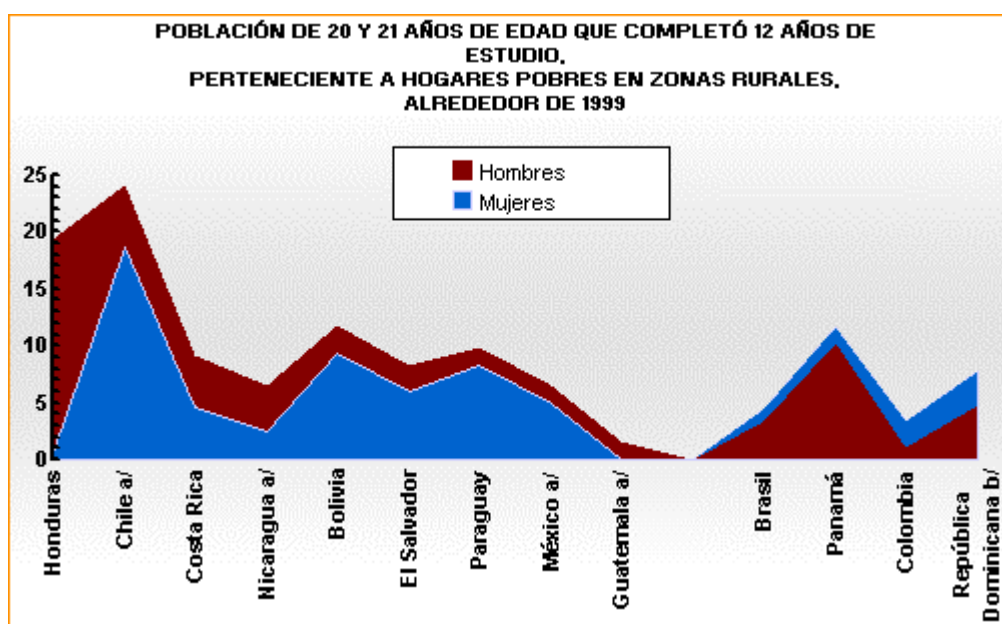
El hogar es una importante unidad de toma de decisiones. Es especialmente así en los hogares agrícolas, ya que parte de lo producido y el tiempo de los integrantes del hogar (utilizado en trabajo dentro o fuera de la finca o en esparcimiento) es también consumido por el hogar. En principio, la producción y el consumo son perfectamente separables y el hogar tratará de maximizar primero la producción y luego el consumo. Sin embargo, a menudo no es tan así. Esto pasa cuando el hogar considera que los bienes vendidos o comprados en el mercado son sustitutos imperfectos del bien producido y utilizado en la finca (un ejemplo de ello son algunas variedades de maíz en México), y/o el hogar enfrenta brechas importantes entre el precio de compra y el precio de venta (debido a los costos de transacción). Así, en Honduras y en El Salvador los hogares parecen asignar primero la mano de obra familiar para cubrir la producción de productos básicos para el autoconsumo y solo en segunda instancia utilizar la mano de obra “supernumeraria” en empleo fuera de la finca. En especial, se trata a menudo de mujeres adultas, con mayor educación que el promedio del hogar y que salen a trabajar en actividades no agrícolas. Sin embargo, manteniendo las demás características iguales, las mujeres suelen ganar menos que los hombres. En el Salvador, la diferencia es de 29% menos. (Lanjouw, 2001)

La educación

En América Latina el promedio de escolaridad de las mujeres rurales es de 6 años, significativamente más bajo que el promedio urbano que es de 9 años (www.eclac.cl/mujer). Sin embargo, es importante destacar la brecha generacional existente entre mujeres por la potencialidad que implica para las más jóvenes que están mejor educadas, y el obstáculo que representa para las mayores, quienes presentan los rezagos más importantes.

Pero al mismo tiempo, hay que considerar comportamientos diferenciados según los ingresos con que cuentan los hogares. La información disponible muestra que en los hogares más pobres los varones entre 13 y 19 años asisten más a la escuela que las jóvenes de su mismo rango, y son también los jóvenes de 20 y 21 años quienes han completado en mayor proporción los 12 años de estudio de la enseñanza secundaria (www.eclac.cl/mujer y gráfico 6).

Gráfico 6



En el empleo asalariado agrícola predominan los menos educados, mientras la educación tiene un claro impacto sobre el acceso a los empleos no agrícolas y las personas que trabajan como asalariados tienen más educación que las que lo hacen por cuenta propia. Cabe señalar sin embargo que el impacto suele ser mayor en las localidades más ricas y de mayor dinamismo con lo que el retorno de un año de educación no es el mismo en una zona pobre y aletargada que en una rica. Tampoco el retorno es igual para mujeres y para hombres, lo cual queda claro al ver la brecha salarial existente entre ellos y la gran segmentación que caracteriza al mercado laboral tanto urbano como rural.

ii) El acceso a la tierra

Por ahora, en la región, lo común es que el proceso de sucesión esté fuertemente articulado en torno al padre, quien decide cuando y cómo se transferirán las responsabilidades sobre la gestión del establecimiento a la próxima generación. Esta transición suele estar mucho más ligada a las capacidades y disposición de trabajar del padre que a las necesidades del (la) sucesor(a), su preparación para asumir la gestión o las exigencias mismas de la gestión. Tampoco

necesariamente parece estar ligada a las posibilidades de sustento económico de los “viejos” como lo indica la experiencia con los pensionados y jubilados en, por ejemplo, Brasil. Por mientras, los/las hijos/as suelen tener poca voz en la conducción del predio y, en su mayoría, no tienen una remuneración por las horas trabajadas en el predio familiar. Así, muchos hijos de campesinos quedan dependientes económicamente de sus padres por muchos años después de haber terminado sus estudios e iniciado su vida laboral y también a menudo matrimonial. (Dirven, 2002)

La tradición jurídica en la región es que todos los hijos e hijas legítimos heredan por partes iguales de sus padres si el fallecido no ha dejado testamento. En la última mitad del Siglo XX se incluyó la igualdad formal entre sexos en casi todas las Constituciones latinoamericanas y se reformaron gran parte de los Códigos Civiles para establecer la doble jefatura del hogar, el reconocimiento de las uniones de hecho y el divorcio civil. Durante los años noventa, varios nuevos códigos agrarios han abolido el concepto del jefe de hogar varón como principal beneficiario de los programas estatales de distribución y titulación de tierras, sea dando el derecho a personas naturales y jurídicas en vez de a los jefes de hogar (Perú, México, Ecuador y Honduras) sea dando explícitamente la igualdad de derechos a la tierra entre hombres y mujeres (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Honduras) Sin embargo, la propiedad de la tierra está esencialmente en manos de hombres, lo que sugiere que los derechos formales de herencia no coinciden con las prácticas locales. (Deere y León, 2000).⁶

En síntesis, siguiendo a Deere y León (2000), se puede decir que la desigualdad de género en la propiedad de la tierra tiene su origen en los privilegios que disfrutaban los hombres en el matrimonio, la preferencia por los varones en las prácticas de herencia, el sesgo masculino en los programas de distribución y titulación de tierras, y el sesgo de género en el mercado de tierras, en el que es menos probable que las mujeres participen exitosamente como compradoras. Siendo todos estos ámbitos sobre los que hay que introducir cambios para asegurar a las mujeres un acceso efectivo más equitativo a este importantísimo activo.

iii) La infraestructura

La infraestructura (agua potable, electrificación, telecomunicaciones, pero especialmente los caminos en buen estado todo el año) tiene un fuerte impacto positivo sobre el ingreso total, pero no tanto sobre el ingreso agrícola. Esto no debe interpretarse como que el acceso a los caminos reduce de hecho el ingreso agrícola. Más bien, la agricultura parece estar más alejada de los caminos principales y las actividades no agrícolas más cerca de ellos, y próximas a las concentraciones rural-urbanas. Esto es lo que cabe esperar a partir de las teorías de von Thünen (1882) relativas a los cambios de uso de la tierra al alejarse de los centros urbanos y declinar el precio de ésta. (Corral y Reardon, 2001)

Para obtener empleos en actividades no agrícolas, las mujeres rurales enfrentan limitaciones adicionales que los hombres que están relacionadas, entre otros, con la distancia hacia los centros urbanos. La facilidad de acceso es por lo tanto clave para que las mujeres participen en el trabajo no agrícola bien remunerado.

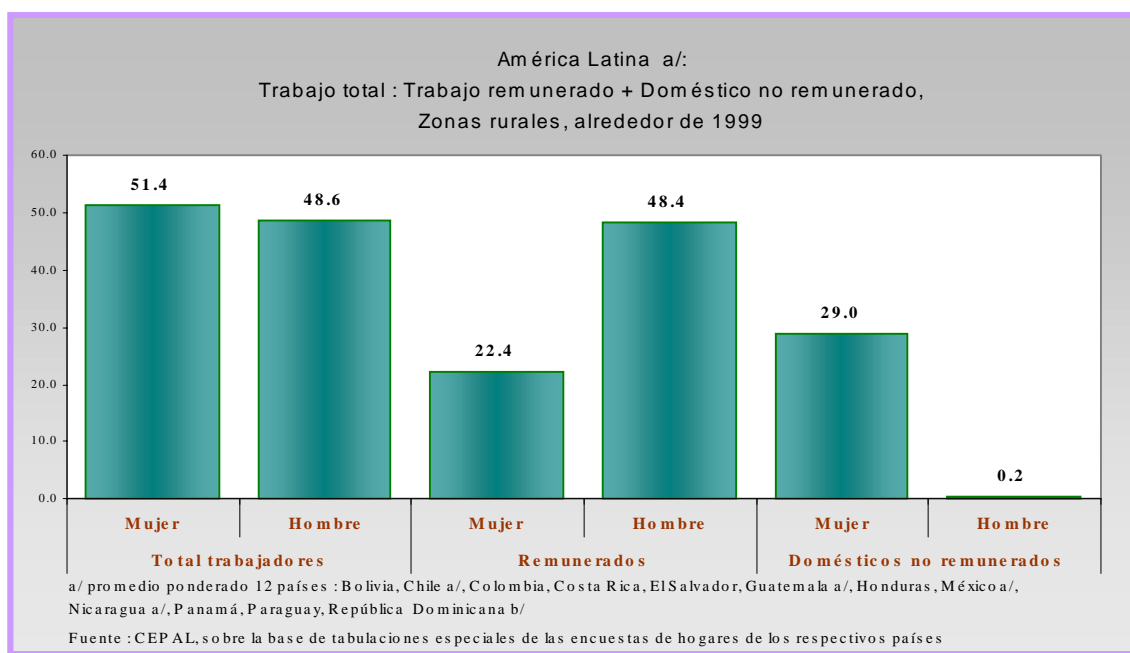
⁶ Las autoras siguen con: “Existen pocas dudas de que los derechos independientes a la tierra para todas las mujeres deben ser la meta de las feministas. Los derechos independientes a la tierra amplían las opciones de las mujeres en cuanto a decidir si formar una unión y con quién, y les da a las mujeres una posición de resguardo muy fuerte y un grado de seguridad dentro de la unión. (Deere y León, 2000) Exactamente el mismo análisis se puede hacer desde el punto de vista de los jóvenes o los no tan jóvenes que no han logrado acceder a medios de producción propios.

El énfasis en este documento sobre el empleo rural no agrícola obedece a que los resultados de numerosos estudios han demostrado que la mujer tiene más acceso que los hombres al empleo asalariado no agrícola y a ganar proporcionalmente más en comparación con el trabajo agrícola o el empleo por cuenta propia. (Berdegú et al., WD, 2001) Además, los hogares con jefatura femenina tienden a depender más de este tipo de empleo.

c) Población económicamente activa por género

Desde un enfoque de género, es importante debatir en torno al concepto de “trabajo total” donde tanto las actividades reproductivas, no remuneradas, realizadas en el ámbito doméstico como las productivas insertas en el mercado laboral son considerados trabajo, puesto que la invisibilidad del trabajo realizado preferentemente por las mujeres al interior de los hogares ha conducido a su no valoración económica y social y a desconocer no solo el aporte que significa para el desarrollo sino también a ignorar que constituye el principal obstáculo para el ejercicio del derecho al trabajo remunerado. Esto es particularmente notable en las áreas rurales, donde se ha privilegiado el quehacer agrícola como actividad definitoria y se ha enviado al paquete ciego de la “complementariedad” y la “ayuda” todo el universo de los otros quehaceres histórica y actualmente asignados a las mujeres del campo, los que en general no han sido objeto de políticas de desarrollo. (Ver gráfico 7)

Gráfico 7

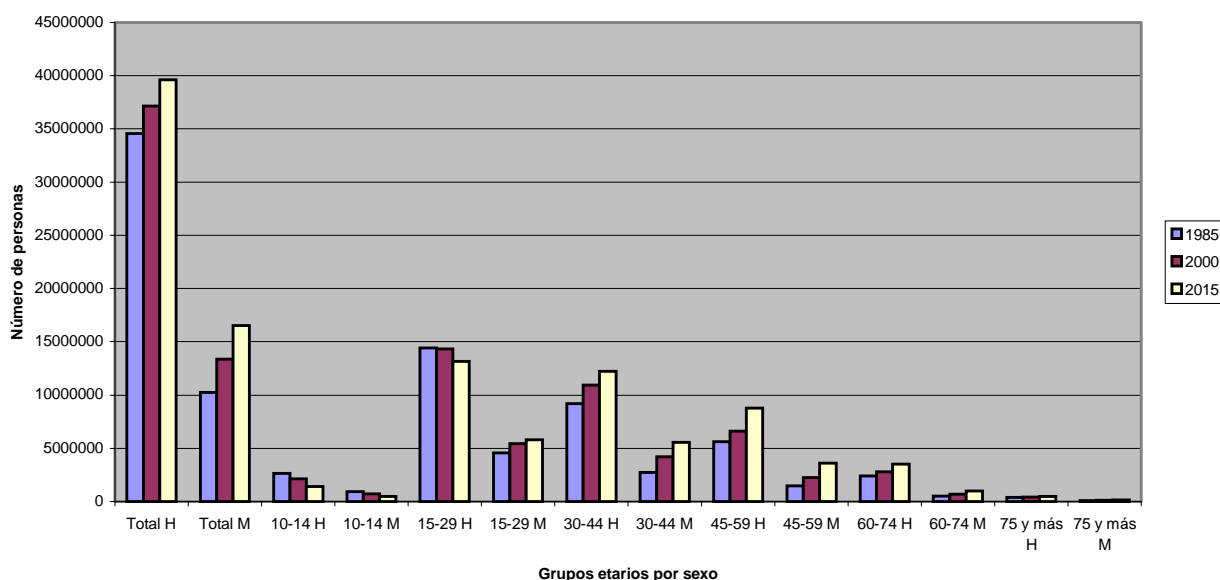


Sin embargo, con la información estadística disponible, se observa que en América Latina más allá de la “complementariedad” no equitativa que se encuentra en la división sexual del trabajo rural, la tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo ha crecido más que la de los hombres (ver gráfico 8) y pasó del 23% en 1980 a más del 30% en 2000. El crecimiento más importante por ramas de actividad se da en agricultura (5 puntos), pero la presencia femenina en los empleos no agrícolas es proporcionalmente mucho mayor. Así, 51.1% de la población económicamente activa rural femenina trabaja en algún sector no agrícola versus 32.9% de los hombres. (Cuadro 3) Al mismo tiempo se observa que las tasas de participación laboral de las mujeres pobres rurales son mucho menores que las de las mujeres pertenecientes a hogares no

pobres, mientras que para los hombres su condición de pobreza no afecta significativamente su participación laboral (www.eclac.cl/mujer).

Gráfico 8

América Latina: Proyecciones de Población Económicamente Activa Rural



Los hombres que no son jefes de hogar suelen trabajar como asalariados, mientras que los hombres jefes de hogar y las mujeres suelen trabajar más bien por cuenta propia, pero en actividades distintas. Así, los hombres trabajan esencialmente en la construcción, el transporte y las manufacturas, mientras las mujeres trabajan en tareas administrativas, la industria textil, educación, y servicios por cuenta propia, personales y domésticos. El tipo de empleo varía según los estratos de ingresos. Las familias más pobres suelen estar empleadas en empleo asalariado agrícola, mientras las de ingresos medianos trabajan en su propia finca o en un empleo asalariado no-agrícola. Por último, los de mayores ingresos, también suelen tener sus propias tierras y/o estar autoempleados o tener su empresa en diversos subsectores no-agrícolas. Esta situación tiene que ver con las necesidades de activos (tierras, capital humano y financiero) para la actividad agrícola y, más pronunciadamente aún, para la actividad no-agrícola de mediana a alta productividad (contrariamente a la de baja productividad, la cual es claramente una actividad de refugio de pobreza).

En síntesis, actualmente la participación laboral femenina en las zonas rurales muestra una gran diversidad. De este modo podemos encontrar productoras, cooperativistas, comercializadoras y jornaleras agrícolas, empleadas asalariadas, microempresarias rurales y mujeres dedicadas a otras actividades no agrícolas (IICA, 1999; ver cuadro 3). Esta heterogeneidad de adscripciones laborales remite a la necesidad de diversificación de las acciones territoriales dirigidas a mejorar la calidad de su inserción laboral, así como la consideración de los importantes aportes que realizan al desarrollo rural.

Cuadro 3
América Latina, 1999: Población rural ocupada, por rama económica (en porcentajes) ^a

	Hombres	Mujeres	Total	Mínima participación mujeres (% y país) ^b	Máxima participación mujeres (% y país) ^b
Minería	0.7	0.2	0.6	0.1 Brasil, Chile, Costa Rica	1.0 Bolivia, Colombia
Industria manufacturera	7.3	10.4	8.3	3.4 Brasil	24.9 Guatemala
Electricidad, agua, gas	0.4	0.0	0.3	0.0 México	0.9 R.Dominicana
Construcción	6.1	0.5	4.2	0.1 Bolivia, El Salvador, Honduras, México	1.0 Brasil
Comercio, hoteles, restaurantes	7.1	15.3	9.9	5.3 Chile	39.2 Honduras
Transporte y comunicaciones	2.2	0.5	1.6	0.1 Bolivia	1.4 Costa Rica
Servicios financieros e inmobiliarios	0.3	0.3	0.3	0.1 Bolivia	2.2 Costa Rica
Servicios sociales, comunales y personales	8.8	23.9	13.9	3.5 Bolivia	48.4 Panamá
Ocupados no agrícolas - subtotal de los 11 países (%)	32.9	51.1	39.1		
Ocupados agrícolas -subtotal de los 11 países (%)	67.1	48.9	60.9		
Subtotal ocupados no agrícolas de los 11 países	9 237 309	7 390 752	16 628 061		
% ocupados agrícolas y no agrícolas en ocupados rurales totales de los 11 países	55.6	44.4	100		
Total ocupados rurales en los 11 países (agrícolas y no agrícolas) ^c	28 076 927	14 463 311	42 540 328		

Fuente: Elaboración de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL sobre la base de las Encuestas de hogares de distintos países

Nota: ^a En base a información de 11 países (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay) que representan aproximadamente el 72% de la población económicamente activa de América Latina

^b Incluye además de los 11 países a Guatemala y República Dominicana

^c Es necesario notar que la cifra total, en especial la referente a las mujeres ocupadas excede de bastante a las proyecciones para el año 2000 contenidas en el Boletín Demográfico No 64 de CELADE/CEPAL (1999).⁷

⁷ Existen tres explicaciones: a) una metodológica en el sentido de que el Boletín se base en cifras censales, las cuales captan menos bien el empleo, en especial el femenino, que las encuestas de hogares sobre las

4. Territorio y distancias

a) Territorio y localización

“We normally model countries as dimensionless points within which factors of production can be instantly and costlessly moved from one activity to the other”.
(Krugman, 1991)

La introducción de las consideraciones sobre espacio o territorio en la literatura económica, así como en las ciencias sociales en general, ha recibido un nuevo impulso en la última década. Estos determinan y explican tanto los procesos de concentración de actividades productivas y de servicios en determinados espacios (por lo general las ciudades), así como el hecho que determinadas localizaciones exhiban un mayor dinamismo y capacidad competitiva que otras que se encuentran más rezagadas.

Los desarrollos teóricos sobre localización de las actividades económicas en el espacio han caminado por dos canales paralelos, con sólo algunos intentos tardíos de integración: una primera corriente es la que se deriva de la tradición alemana de fines del siglo XIX en adelante y los intentos de integración de Isard (1954) “en un modelo competitivo de equilibrio general”. Esta corriente culmina con la escuela de la ciencia regional en los 60s y 70s. En América Latina esta escuela ha tenido mas influencia en el ámbito de la geografía y en los primeros trabajos sobre planificación regional, que en la reciente literatura de desarrollo local. La segunda corriente corresponde a la que se deriva de Marshall (1920), en particular de sus referencias a los factores que inciden en los procesos de aglomeración industrial, los que darían origen a la extensa literatura sobre gestación y desarrollo de clusters, industrialización flexible, nuevos distritos industriales, regiones de aprendizaje (*learning regions*) y entornos competitivos (*milieu*). Es esta corriente y sus derivados, junto con las contribuciones de la Nueva Economía Institucional, la que mayor influencia ha tenido en la reflexión latinoamericana sobre Desarrollo Económico Local. (Schejtman y Berdegú, 2003)

En nuestra región el denominado “enfoque territorial del desarrollo rural” ha cobrado fuerza en la búsqueda de nuevas respuestas. Numerosas iniciativas prácticas y teóricas, públicas y privadas, nacionales e internacionales se declaran parte de este nuevo enfoque. (Schejtman y Berdegú, 2003)

Para dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo de un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades, es necesario concebir al territorio, no como un espacio físico ‘objetivamente existente’, sino como una construcción social, es decir, como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados (aunque dicha construcción implique muchas veces transitar por procesos de conflicto y negociación)⁸. (Schejtman y Berdegú, 2003)

No puede haber una definición *operacional* genérica de lo que se entenderá por territorio en el contexto de esta propuesta. Desde el punto de vista de cada proceso de desarrollo rural en

cuales están basadas las cifras del cuadro arriba; b) que las mujeres entraron con mayor ímpetu en la fuerza laboral de lo que las proyecciones hacían prever; c) que se esté repitiendo un mismo fenómeno que en los años 80, es decir frente a la “nueva media década perdida” (1998-2002) los flujos migratorios se hayan frenado algo y que las encuestas de hogares de 1999 estén captando este fenómeno.

⁸ Al respecto se puede mencionar el papel de los Grupos de Acción Local (GAL) del programa LEADER en la Unión Europea o las Mesas de Concertación municipales en Perú y Ecuador, como plataformas de construcción de estas identidades y sentidos de propósito compartidos.

particular, el territorio no es sino el espacio que sus agentes reconocen como necesario (o, al menos, posible) para contener y delimitar las relaciones que establecen entre ellos al interior, y entre todos y el ‘mundo externo,’ en función de los proyectos u objetivos de desarrollo que se proponen emprender. Sin desmedro de lo anterior, la identidad y los límites del territorio muchas veces están básicamente predeterminados para los actores de los procesos concretos de desarrollo. Por ejemplo, cuando se trata de una comunidad o de un conjunto de comunidades con identidad cultural o étnica que las distingue de otros espacios. En otros casos, una característica geográfica como un microclima o la accesibilidad a un valle cerrado, pueden tener una fuerza determinante en constituir la visión de los agentes sobre el territorio. En ocasiones, la división político-administrativa subnacional es inescapable debido a las facultades legales conferidas. Lo importante es que no cabe hacer abstracción de estos “territorios predeterminados” al definir el ámbito del proyecto de desarrollo, sino que lo que corresponde es ajustar a ellos nuestros objetivos. En otros casos, los territorios surgen como una *potencialidad* que un proyecto de desarrollo puede contribuir a materializar, como cuando se instala una agroindustria que cambia la estructura productiva de un área, cuando la construcción de un camino de cierta importancia redefine los vínculos e intercambios de determinadas poblaciones, o cuando una demanda social identifica a una comunidad con un determinado espacio⁹. En definitiva, para los efectos de procesos de desarrollo territorial rural, un territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente. (Schejtman y Berdegú, 2003)

b) Las distancias

América Latina se caracteriza por sus vastos espacios y muy baja densidad poblacional. De hecho, algo más de un 40% de la población vive de manera dispersa, en localidades muy pequeñas (menos de 2 000 habitantes por localidad; aproximadamente 23% de la población) o pequeñas (menos de 20 000 habitantes por localidad; otro 17%) Esto tiene enormes consecuencias sobre las posibilidades de desarrollo, sobretodo en vista de que las distancias son grandes y la infraestructura continúa siendo deficiente, en especial en las zonas más remotas. En cambio, los recursos naturales están ubicados —de manera inamovible por lo general— en distintas partes del territorio.

Un estudio de 1996 de 240 pueblos rurales en Perú ilustra la falta de acceso a todo tipo de infraestructura y servicios. Casi la mitad de la producción agrícola tiene como destino el autoconsumo. El resto es vendido en su mayor parte a transportadores e intermediarios y en una parte menor, a la población local, aunque 90% de las localidades no cuentan con espacios habilitados para mercados. Sólo el 13% de los pueblos tienen acceso directo a una carretera pavimentada, aunque la red de caminos está mejor en torno a los poblados más grandes¹⁰. Un quinto de la población de los poblados más grandes y casi la mitad de la población de los poblados medianos a pequeños¹¹ están a más de una hora de camino a la capital del distrito. La actividad no agrícola más frecuente son las tiendas que venden pequeñas cantidades de bienes no perecibles de primera necesidad. Sólo el 25% de los poblados más grandes tienen un teléfono público. En promedio sin embargo, la mayoría de la gente vive a 15 km del teléfono público más cercano, mientras el 20% de la población rural vive a más de 30 km del teléfono público más cercano. Los medios de comunicación son, en orden descendente de frecuencia de uso: el teléfono

⁹ En el PRONAMACH de Perú, una de las comunidades beneficiarias solicitó que se le diera carácter político-administrativo a la cuenca intervenida por el proyecto, y que la separara del municipio en que estaba inserta.

¹⁰ De 1 001 a 3 000 habitantes

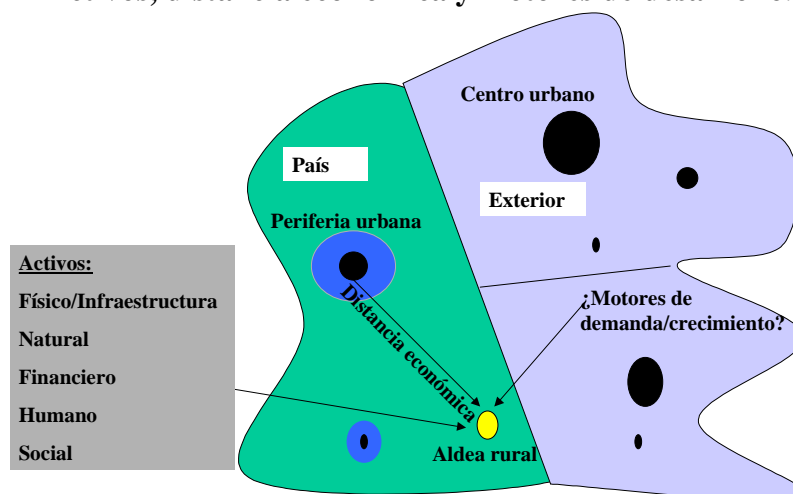
¹¹ De 601 a 1 000 personas para los poblados medianos y de 401 a 600 personas para los poblados pequeños.

público (una vez por mes en la mayoría de los casos), a través de amigos o familiares, por carta, por la radio local si existe. Un 13% de la población encuestada no utiliza ningún medio de comunicación. Ningún medio de transporte público motorizado llega a respectivamente 43%, 32% y 13% de los poblados pequeños a grandes y respectivamente 82%, 76% y 61% de los poblados pequeños a grandes no están conectados a la red eléctrica. La mayor parte de los poblados no tienen oficinas de banco o correo, policía, lugares donde reunirse, alojar o comer, ni acceso a médico, enfermera o farmacéutico. Cabe destacar que las percepciones, en cuanto a la restricción más importante para el desarrollo, varían según el tamaño del poblado. Así, mientras los habitantes de los poblados más pequeños respondieron que estas eran agua y caminos, los de los poblados más grandes respondieron tecnología, electricidad y comunicaciones. (Fitel, 1996)

Mientras Porter (1998) observa que las condiciones deficientes de las economías locales en los países en desarrollo son la causa de que las empresas más grandes y los clusters en torno a ellas se concentren cerca de las ciudades más grandes, Renkow (1998), concluye que las empresas rurales tienden a ser pequeñas o microempresas debido a la “distancia económica” que las separa del centro de gravedad urbana; incluso que a mayor “distancia económica” menor es la escala de producción de la actividad no agrícola. En este concepto incluye no solo a la distancia física sino también a los costos de transacción con los mercados de trabajo, capital, productos e insumos, que a su vez influyen sobre la naturaleza de los encadenamientos y, por ende, sobre las posibilidades de desarrollo de varias actividades a nivel local. Visualmente, se puede representar esta “distancia económica” y los activos de la localidad así como los motores de desarrollo locales, nacionales o internacionales que mueven (o no) a la economía local. (esquema 2)

Esquema 2

Activos, distancia económica y motores de desarrollo.



Fuente: Martine Dirven sobre la base de Escobar, Berdégú y Reardon (2001), Renkow (1998) y Köbrich y Dirven (2001)

Pero la “distancia” tiene más causas y efectos que los referidos hasta el momento. Las distancias sociales y culturales¹² también juegan un papel en las transacciones de bienes, trabajo, servicios e ideas. Incluso la localización geográfica del hogar en la aldea, distrito o región es

¹² Primi (2002) se refiere a la distancia cultural como las diferencias en lenguaje, conceptos, lógica, ideas, creencias y valores entre distintos hogares, grupos sociales y localidades.

crucial en esta interacción de dos sentidos entre causas y efectos. El aislamiento social que puede resultar de estas distintas distancias puede ser muy importante, incluso en las relaciones entre hogares “vecinos” debido a la gran dispersión que caracteriza al medio rural latinoamericano. Y en vista de que las “distancias” aumentan las asimetrías de información, los pobres y aislados —que ya tienen pocas alternativas en cuanto a donde, con quien y a que precio hacer sus transacciones— participarán en los distintos mercados en términos aún más inequitativos. (Primi, 2002)

A su vez, un estudio sobre la “distancia organizativa” en Perú, muestra que las organizaciones e instituciones rurales tienen una tendencia marcada a relacionarse con otras de su mismo tipo. Es decir que los profesionales y técnicos no ven a las organizaciones comunitarias como “*partners*”. Esta tendencia introduce un elemento de exclusión adicional para los pobres y los más rurales. (Andersen, 2003). En este sentido, se destaca el hecho que las últimas décadas han sido testigo de una mayor asociatividad de las mujeres rurales. En casi todos los países de la región existen organizaciones de mujeres campesinas e indígenas, quienes desde una identidad cultural específica desarrollan acciones reivindicativas y tienen un importante impacto sobre su “empoderamiento” como actoras sociales y políticas capaces de tender puentes con otras organizaciones (Rico, 2003). La conformación de “redes de mujeres rurales” y “redes de mujeres indígenas” ha sido principalmente su mecanismo de diálogo y negociación con el “exterior urbano”. Sin embargo, el reconocimiento de su legitimidad como interlocutoras válidas para los agentes de desarrollo aún sigue pendiente en la mayoría de los casos.

5. Orientaciones de políticas hacia 2015

Los programas de desarrollo territorial rural deben considerar las combinaciones de las cinco posibles rutas de salida de la pobreza ya mencionadas: agricultura, empleo rural no agrícola y migración, dependencia de transferencias (públicas o privadas) o una estrategia en la que se combinan dos o más opciones. Posiblemente también tendrían que encarar la posibilidad de “importar” o retener población con un perfil de empresario, innovador, leader, etc. que no están o están poco presentes en la población local y podrían insuflarle al territorio un nuevo dinamismo. Esta es una vía que la Unión Europea está siguiendo hace varios años ya, pero que en América Latina no ha recibido ninguna atención hasta el momento.

En cuanto al desarrollo agrícola y rural

Propuesta enviada por la CEPAL al IICA, como Secretaría del proceso de Cumbres Agrícolas, para la atención de los asesores ministeriales de agricultura y que, eventualmente, podría concitar un consenso en su reunión de septiembre 2003:

- 1- Llegar a un gasto público en pos del desarrollo productivo y social del sector agrícola y de las áreas rurales que sea —como mínimo— un promedio (eventualmente ponderado) entre el peso del PIB_{ag}¹³ en el PIB total del país, por un lado, y de la población rural en la población total, por el otro.
- 2- Reservar un cierto porcentaje (por ejemplo, 30%) de estos gastos públicos para proyectos orientados a dotar las poblaciones de localidades específicas con un paquete complementario balanceado básico de activos públicos y privados.

Una manera de proceder podría ser partir por la identificación de ciudades intermedias cuya economía depende fuertemente de las relaciones económicas y de servicios sociales

¹³ Tomando en cuenta que estudios recientes apuntan a multiplicadores en torno a tres o más, es decir que en los países de la región, un peso generado en la agricultura generaría tres pesos o más en el resto de la economía (ver entre otros: IICA, 2003)

que tienen con su *hinterland* rural y jerarquizarlas según la fortaleza actual y potencial previsible de los encadenamientos productivos locales dinámicos¹⁴. Ir dotando con el paquete básico, primero a las localidades rurales cercanas de las ciudades intermedias así seleccionadas, e ir expandiendo paulatinamente el rayo geográfico (obviamente tomando en cuenta la eficacia) en torno a ellas. Dar una atención especial (investigación, capacitación, extensión, etc.) a las poblaciones de éstas localidades por un período mediano a largo (por ejemplo, unos cinco años).

Respecto a la priorización de los hogares y de las personas en estas localidades, en pos de la eficacia y de lo aprendido a través de los análisis de impacto, se debería discriminar positivamente hacia los menores de cierta edad (por ejemplo, 45-50 años) y con un cierto nivel de educación (por ejemplo, 6 años para la mayoría de los países de la región y 9 años para los países cuya mayor parte de la población rural en los tramos de edad considerados ya sobrepasaron el umbral de 6 años),

- 3- Con el resto de los fondos públicos, seguir apoyando los distintos programas actuales y alternativas novedosas que irán surgiendo, entre las cuales habría que priorizar aquellas dirigidas a mejorar la situación de las mujeres del campo y remover los obstáculos que enfrentan para desarrollar sus vidas de manera más igualitaria con los hombres.

En cuanto al empleo rural no agrícola y el género

Las conclusiones principales en términos de políticas orientadas a mejorar el acceso de la mujer al empleo no agrícola, son dos: (1) las medidas que eliminen las barreras a la participación de la mujer en los mercados laborales en general serán efectivas también en mejorar el acceso de la mujer al empleo rural no agrícola; (2) que numerosos programas que procuran incrementar el empleo no agrícola por cuenta propia de la mujer rural (tales como empresas de manufacturas en pequeña escala) podrían estar induciéndolas a ingresar precisamente al tipo de empleo no agrícola en que recibe menos remuneración que los hombres; en cambio, la mujer parece tener ventajas cuando desempeña un empleo asalariado en el comercio u otros servicios o manufacturas. (Berdegú, Ramírez, Reardon y Escobar, 2001) En caso de que la situación específica lleve a la conclusión que promover la formación de empresas de mujeres en una localidad determinada es la mejor opción, entonces los esfuerzos de fomento deben acompañarse no sólo con la dotación de créditos y de capacitación, sino también con los mecanismos necesarios para incorporar su producción al mercado local y nacional de forma competitiva y sostenible.

Además, la educación, la capacitación laboral, el mejoramiento de los caminos y de los sistemas de transporte que permitan un más fácil desplazamiento de las mujeres entre sus hogares y sus lugares trabajo, la creación de guarderías infantiles, y la revisión de las políticas laborales y de seguridad social y su adecuada fiscalización, son instrumentos indispensables para fortalecer la capacidad de las mujeres de acceder con mayores ventajas al mercado de trabajo rural no agrícola. (Reardon, Berdegú y Escobar, 2001)

En cuanto a las relaciones con otros actores (Gobierno, ONG, consultores)

Existe una tendencia marcada a que las organizaciones señalen como sus vínculos más importantes, los vínculos que mantienen con otras organizaciones, en particular entre sus pares. Para la mayoría de ellas, las organizaciones de base o de la comunidad son beneficiarios de sus

¹⁴ Ver entre otros la iniciativa europea descrita en Courtney, Paul y Andrew Errington (2003): "Small towns as 'sub-poles' in european rural development: policy, theory and methodology", documento presentado en la Conferencia Anual de la Sociedad de Economía Agrícola, Universidad de Plymouth, Reino Unido.

acciones, no actores vinculados. Esta tendencia de establecer relaciones entre pares – organizaciones profesionales con otras organizaciones de profesionales; organizaciones comunitarias con otras organizaciones comunitarias—introduce un factor de exclusión de la población más pobre y rural. (Andersen, 2003)

Ante esta situación se requiere de “puentes” y las acciones y programas deben tender a ello. En este sentido, el municipio rural emerge como un gravitante espacio de disputa y de incidencia, donde las mujeres tienen cada vez mayor presencia, y que tiene un importante papel que cumplir en la generación de mecanismos de conectividad entre organizaciones y con el mundo extraterritorial.

En cuanto a políticas y programas de género

En primer lugar, las políticas de género y los programas y proyectos dirigidos a mujeres y a reducir las brechas de equidad requieren que exista una voluntad política explícita y efectiva en esta dirección. A su vez, modificar la situación de vida y de trabajo de las mujeres rurales implica no solo realizar programas y proyectos que las tengan como grupo objetivo sino también aplicar un enfoque de género en todas aquellas acciones que se dirijan al desarrollo del sector. Es decir, evaluar ex-ante su impacto diferencial sobre la población femenina y masculina, tener en cuenta las necesidades e intereses de los distintos grupos de mujeres (campesinas, indígenas, asalariadas, trabajadoras familiares no remuneradas, jóvenes, etc.) en su formulación y ejecución, así como la división sexual del trabajo rural actualmente existente y los cambios que se están produciendo, asegurar el acceso, uso y control sobre los recursos productivos (ya sea tierra, créditos, capacitación, tecnologías), y afectar las relaciones de poder facilitando canales de participación social y política en los procesos de adopción de decisiones. Por otra parte, es crucial no seguir considerando a las mujeres como meras beneficiarias de las acciones de desarrollo sino como actoras y agentes activas del mismo, articulando además los programas y proyectos dirigidos a mejorar sus condiciones de vida a las estrategias nacionales de desarrollo rural.

El enfoque territorial en este sentido, presenta una oportunidad de construir de manera participativa y consensuada entre todos los actores involucrados: el Estado, el empresariado, las organizaciones del campo y la población, nuevas propuestas de crecimiento, inversiones y sostenibilidad que respondan al principio de más equidad para nuestros países, así como a un enfoque de derechos donde los económicos, sociales y culturales están integrados a los derechos civiles y políticos en el ejercicio de una ciudadanía rural plena.

Bibliografía

Andersen, Jeanine (2003), “Redes interorganizacionales e intervenciones en la salud”, Universidad Católica del Perú, artículo presentado en el Seminario “Capital social, una herramienta para los programas de superación de pobreza urbana y rural”, CEPAL, 8 y 9 de enero 2003.

Berdegúe, Julio, Eduardo Ramírez, Thomas Reardon y Germán Escobar (2001), “Empleo e ingreso rural no agrícola en Chile”, *World Development*, Vol. 29, N° 3.

Corral, Leonardo and Thomas Reardon (2001), “Ingreso rural no agrícola en Nicaragua”, *World Development*, Vol. 29, N° 3.

Deere, Carmen Diana y Magdalena León (2000), *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*, Tm Editores, Bogotá, Colombia.

Dirven, Martine (2002), “Las prácticas de herencia de tierras agrícolas: ¿una razón más para el éxodo de la juventud?”, *Serie Desarrollo Productivo* N° 135, CEPAL, Santiago de Chile.

FAO. Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (2001), *La visibilidad de las Mujeres Rurales Pobres a través de las Cifras*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

Fitel (Fondo de Inversiones en Telecomunicaciones) (1996), *Caracterización socio-económica de los centros poblados rurales del Perú*, Documento para Discusión N° 1, Lima, Perú.

IICA (1999) *Mujeres, equidad de género y desarrollo rural sostenible*. Vigésimonovena Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile, 11 y 12 de noviembre.

IICA (2003), “Más que alimentos en la mesa: la verdadera contribución de la agricultura al desarrollo económico”, informe de avance para la iniciativa conjunta de investigación del Grupo Interagencial de Desarrollo Rural, marzo.

Kjöllnerström, Mónica (2003), “Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: el papel de los gastos públicos en América Latina”, CEPAL (documento borrador, versión mayo).

Kleysen, Brenda (ed.) (1996), *Productoras agropecuarias en América del Sur. Programa de Análisis de la Política del Sector agropecuario frente a la Mujer productora de alimentos en la Región Andina, el Cono Sur y el Caribe*, IICA-BID, San José de Costa Rica.

Köbrich, Claus, Liliana Villanueva y Martine Dirven (2003), “Pobreza rural y agrícola: entre los activos, las oportunidades y las políticas – una mirada hacia Chile-”, *Serie Desarrollo Productivo* N° 1XX, CEPAL, Santiago, Chile.

Lanjouw, Peter (2001), “Empleo no agrícola y pobreza en El Salvador rural”, *World Development*, Vol. 29, N° 3.

Morley, Sam (2000) “Efectos del crecimiento y de las reformas económicas sobre la distribución del ingreso en América Latina”, *Revista de la CEPAL* 71:23-41

Ocampo, José Antonio (1998), “Agricultura y desarrollo rural en América Latina: tendencias, hipótesis y estrategias”, Seminario El papel estratégico del sector rural en el desarrollo de América Latina, 8 al 10 de julio, Cartagena de Indias, Colombia.

Porter, Michael E. (1998), “Clusters and the new economics of competition”, *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre.

Primi, Analisa (2002), “The costs of distance: rural poverty through a territorial perspective”, Tesis de Maestría en Cooperación y Desarrollo, Universidad de Pavia, Italia.

Reardon, Thomas, Julio Berdegú y German Escobar (2001), “Empleo e ingreso rurales no agrícolas en América Latina: síntesis e implicaciones de políticas”, *World Development*, Vol. 29, N° 3.

Renkow, Mitch (1998): "Cities, towns, and the rural non-farm economy", documento presentado al taller del International Food Policy Research Institute (IFPRI) sobre Estrategias para estimular el crecimiento de la economía rural no agrícola en países en vía de desarrollo, Washington D.C., 17-20 de mayo 1998.

Rico, María Nieves (2003), "*Las deudas de equidad de género en el ámbito rural*". *Comentario la texto "Capital social y pobreza rural: las distancias y sus efectos"* Ponencia presentada al Seminario "Capital social, herramienta para los programas de superación de la pobreza urbana y rural", CEPAL, Santiago de Chile, 8 y 9 de enero.

Ruben, Ruerd and Marrit Van den Berg: "Empleo no agrícola y alivio de la pobreza de los hogares rurales de Honduras", *World Development*, Vol. 29, N° 3.

Schejtman, Alexander y Julio Berdegue (2003): "Desarrollo territorial rural", documento de trabajo para presentación al taller del Grupo Interagencial para el Desarrollo Rural, Milano, Italia, 21 de marzo.

www.eclac.cl/mujer , Sistema de indicadores de género, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL.