

Diez años de trabajo en género para el desarrollo rural

Paula Florit¹
Fernando Sganga²

El presente artículo tiene como objetivo presentar la estrategia de trabajo de DGDR en el proceso de transversalización de las políticas de Desarrollo Rural. Esta estrategia se construye a lo largo de una década, se estructura a través de políticas de redistribución y reconocimiento, y se desarrolla mediante una metodología basada en el dialogo ciudadano y la interinstitucionalidad. El artículo se estructura en cuatro secciones: la primera pone de manifiesto las desigualdades de género en el medio rural y agropecuario, y con ello los retos para la igualdad; la segunda sintetiza el marco normativo en el que se encuadra el trabajo de DGDR; la tercera da cuenta de la estrategia de transversalización de la unidad ejecutora y los logros alcanzados; y la cuarta sección pone de manifiesto los desafíos futuros en la construcción de un mundo rural y agropecuario con equidad de género.

1. Desigualdades de género en el medio rural y agropecuario

Los diagnósticos nacionales han evidenciado que las mujeres rurales sufren sistemáticas desigualdades que ponen en jaque sus autonomías. El poder de incidencia y participación real (autonomía política), la toma de decisiones sobre el propio cuerpo y la protección frente a la violencia basada en género (autonomía física) y el acceso y control de recursos productivos y capital (autonomía económica), emergen como derechos parcialmente negados.

En ese escenario, los obstáculos a las autonomías constituyen trabas persistentes para que las mujeres desarrollen una vida digna en el medio rural, siendo en consecuencia las poblaciones que principalmente emigran de este medio en Uruguay configurándose una emigración con sesgos de género. Mientras en las zonas urbanas las mujeres son el 52% de la población, en las zonas rurales son el 43% y en las explotaciones agropecuarias el 37% (DIEA, 2011). Según el censo de población de 2011, en Uruguay existían 76.855 mujeres de todas las edades viviendo en zonas rurales nucleadas y dispersas. La concentración en las ciudades de las mujeres, y el proceso de emigración generalizada, se relacionan con la ausencia de condiciones para el desarrollo de una vida autónoma, y se configura especialmente a partir de los 14 años (Mascheroni, 2016).

¹Técnica de DGDR, pflorit@mgap.gub.uy

²Técnico de DGDR, fsganga@mgap.gub.uy

El análisis del Registro de Producción Familiar, muestra que esta modalidad productiva tiene diferencias sustanciales frente a un análisis genérico de las explotaciones. En la Producción familiar registrada existen 24.956 mujeres, de las cuales 15.781 son productoras familiares que declaran trabajar en el predio. Esto muestra una mayor presencia de mujeres que en el promedio de las explotaciones agropecuaria, y en consecuencia, una mayor capacidad de retención de la Agricultura Familiar frente a otros modelos de organización productiva.

Cuadro 1. Personas y productores familiares registrados por sexo

	Total de personas	Productores Familiares ³			Integrantes del núcleo, no PF		
		Mujeres	Varones	Total PF	Mujeres	Varones	Total No PF
Menores de edad ⁴	8717	- ⁵	-	-	4181	4536	8717
Adultos	44314	15781	20286	36067	4994	3253	8247
Total general	53031	15781	20286	36067	9175	7789	16964

Fuente: RPF – DGDR (2018)

A pesar de estas características manifiestas en el cuadro 1, la evidencia nacional señala una fuerte brecha de género en la autonomía económica, siendo esta una debilidad de la cual no escapa la agricultura familiar. En este sentido, un aspecto clave en este proceso emigratorio son las fuertes limitaciones en el acceso a ingresos propios y al empleo. En el medio rural solamente el 32% de las mujeres de la PET se declaran ocupadas según el último censo de población (INE, 2011). Concretamente el análisis del trabajo en la producción agropecuaria muestra que sólo el 26% de los trabajadores permanentes (asalariados o integrantes de la producción familiar) son mujeres, y que el porcentaje de ellas que no recibe remuneración es francamente superior al masculino, ubicándose como productoras socias (DIEA, 2011).

Esto pone de manifiesto un proceso de debilitamiento de la autonomía económica de las mujeres y una invisibilización y apropiación de su trabajo en la producción agropecuaria.

Cuando se analiza la titularidad de tierra, el CGA (DIEA, 2011) muestra que las mujeres son titulares del 19,7% de las explotaciones agropecuarias, y que estas explotaciones concentran únicamente el 11,2% de la tierra explotada. Los estudios nacionales evidencian que en Uruguay también se constata lo que sucede en el continente, existen sesgos de género en la herencia y la sucesión que limitan el acceso de las mujeres a la tierra (Gallo y Pelusso, 2013).

³Supone que trabajan en la explotación.

⁴En Uruguay la mayoría de edad es a los 18 años.

⁵En el Registro de Producción Familiar no se registran como productores/as con trabajo en la explotación a menores de edad.

En el CGA (DIEA, 2011), el análisis por sexo de las explotaciones individuales de INC, y por su parte el censo de Colonos y Colonias realizado en 2005 y 2006, mostraban que la distribución de la tierra pública tenía aún más sesgos de género que el mercado (Florit y Piedracueva, 2017). Tendencia que se revierte mediante la resolución del año 2014 de INC que establece la adjudicación en cotitularidad de las parcelas.

El análisis específico de la agricultura familiar registrada, cuando es posible identificar al titular de la empresa, muestra que sólo el 32% de las mujeres son titulares de la empresa (RPF de DGDR – MGAP, 2018) aunque a abril de 2018 el porcentaje de mujeres que se encuentran en las explotaciones es sensiblemente mayor (47%) y siendo que las mismas constituyen el 43% de las personas que trabajan en las explotaciones (RPF de DGDR – MGAP, 2018).

Adicionalmente los análisis disponibles evidencian que además de contar con menor titularidad de recursos para la producción agropecuaria y una importante brecha en el acceso al empleo, las mujeres acceden en menor medida a la asistencia técnica, a las políticas de apoyo a la producción y al crédito productivo de mayor envergadura⁶, y que aún en el acceso encuentran importantes dificultades en el control y efectivo usufructo de esos beneficios (Florit y otros, 2012).

Resulta central señalar que en este proceso de desposesión de las mujeres, y en escenarios de una fuerte división sexual del trabajo, las mujeres se concentran en las localidades rurales, abandonando los predios y perdiendo con ello el anclaje en producción agropecuaria. Este aspecto resulta clave porque la evidencia ha mostrado la alta relevancia de las mujeres en la seguridad alimentaria, así como la importancia de la disposición de ingresos propios y el acceso al empleo para la SAN (BID, 2015).

Esta revisión de las condiciones para la producción agropecuaria, se acompaña en el caso de las mujeres de una alta concentración del trabajo reproductivo (Batthyány, 2014), en un contexto sin sustitutos (Florit y Piedracueva, 2017). Esto se asienta en una fuerte división sexual del trabajo que conlleva una mayor carga global de trabajo por parte de las mujeres, y suma a la invisibilización de su trabajo productivo una sobrecarga de trabajo reproductivo que limita su desarrollo personal.

Adicionalmente las mujeres rurales organizadas han denunciado sistemáticas limitaciones en el ejercicio de sus derechos y en la cobertura de sus necesidades básicas, siendo un obstáculo estructural en el desarrollo rural (Agenda de las mujeres rurales, 2014). Denuncias que han estado jerarquizadas en el último documento de observaciones del comité de seguimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer a Uruguay, y que constituyen uno de los frentes priorizados para el estudio prospectivo Uruguay 2050 de OPP (2018).

⁶La salvedad lo constituyen los microcréditos.

De esta manera, los diagnósticos pre existentes ponen de manifiesto que las autonomías de las mujeres rurales y agropecuarias, se encuentran en cuestión y se vuelven objeto ineludible de una agenda nacional de desarrollo rural.

2. Antecedentes y marco normativo

Frente a un escenario rural y agropecuario de desigualdad de género evidente, el surgimiento de la Dirección General de Desarrollo Rural permitió un ámbito institucionalizado de trabajo con las mujeres rurales, como parte de un proceso más amplio de trabajo con las poblaciones rurales más vulneradas y con la producción familiar.

La DGDR se crea en la órbita del MGAP en la Ley de presupuesto N° 17.930 del año 2005, en la cual se prevé el inicio de su funcionamiento en abril del año 2008. Esta dirección tiene desde su creación una competencia específica de trabajo con mujeres rurales, a través del Literal H. del Artículo 161 en el cual se le asigna la función de: “Brindar el ámbito institucional para las actividades ejecutadas a través de la Comisión Honoraria en el Área de la Juventud Rural y por la Comisión Honoraria en el Área de la Mujer Rural.” (Ley N° 17.930).

Esta competencia atribuida en 2005, iniciaba su etapa operativa a la luz de la existencia de una normativa nacional e internacional vinculada a los derechos humanos de las mujeres, y el diseño de políticas públicas diferenciadas hacia la población más vulnerable del medio rural. A este respecto, el Estado uruguayo había tomado ya posicionamiento público a través de normativa nacional y la adhesión a acuerdos internacionales en materia de equidad de género⁷. En consecuencia, el desarrollo de esta perspectiva en las políticas públicas contaba con el marco legal vigente al momento en esa materia.

El año previo al inicio operativo de DGDR, Uruguay aprobó la Ley N° 18.104 de 2007 “Ley de Igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres”. Esta Ley tuvo dos implicancias relevantes para la institucionalidad pública: el reconocimiento de brechas de género en el país, producto de una construcción cultural y origen de manifestaciones sistemáticas de desigualdad; la definición de que el Estado debía actuar frente a esa desigualdad promoviendo la misma en todas las reparticiones del mismo (transversalidad)⁸.

Asimismo la Ley N° 18.104 preveía la construcción de un Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) que se concretó en 2007 y con una proyección de ejecución para el periodo 2007 – 2011.

⁷A nivel internacional, con ratificación nacional, las principales referencias Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra la Mujeres (Conocida como la Convención de Belém do Pará).

⁸En este sentido el artículo 2º de la Ley N° 18.104 establece “Art. 2º.- El Estado deberá adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el diseño, la elaboración, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas de manera que integren la perspectiva de género, contando con el marco general y orientador de esta ley.”

El PIODNA se estructuraba en Líneas Estratégicas de Igualdad (LEI), tres de las cuales encomendaban acciones explícitamente al MGAP en materia de: hacer visible el trabajo de las mujeres rurales (LEI 26.6.); promoción de igualdad de oportunidad en las producción familiar y rural, tanto es aspectos productivos como comerciales (LEI 31); de difusión, conocimiento y acceso a áreas no tradicionales de trabajo (LEI 32).

La congruencia de ambas leyes supuso para la DGDR el desarrollo de un camino innovador en materia de políticas con perspectiva de género para el medio rural, abonando a la promoción de la equidad desde las miradas críticas que se incluían la Ley Nº18.104 y su plan operativo (PIODNA).

En 2018, bajo la rectoría del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) se aprobaba la “Estrategia Nacional para la Igualdad de Género a 2030” (ENIG) que constituye la materialización de los lineamientos del Estado en materia de equidad y en la cual es posible identificar acciones en relación a las mujeres rurales y/o competencias para la institucionalidad agropecuaria en ocho de sus once aspiraciones estratégicas. En este proceso de construcción interinstitucional y con la sociedad civil, la DGDR tuvo un rol relevante tanto en la construcción de la propuesta como en promover que la voz de las mujeres rurales fuera parte de la misma.

Esta década de trabajo ha permitido a la DGDR desarrollar una estrategia propia de trabajo con las mujeres rurales y por la equidad de género, y en su trayecto ha pasado de un rol de implementación de marcos pre construidos previamente, a ser un actor relevante del diseño de nuevos paradigmas y orientaciones nacionales de equidad.

3. *Estrategia de trabajo en 10 años de la DGDR*

Como ya se ha dicho, la trayectoria de DGDR le ha permitido contar actualmente con una estrategia explícita de transversalidad e incorporar la equidad como objetivo del Desarrollo Rural. De esta manera, el trabajo de DGDR se enmarca en la mirada de los Objetivos de Desarrollo Sostenible al interpretar que el desarrollo rural no es alcanzable sin equidad, y que un desarrollo sin equidad de género es un objetivo parcial y recortado (OPP, 2016).

La estrategia de trabajo se asienta en un supuesto largamente constatado: el diseño hegemónico de las políticas públicas tiene como sujeto implícito a los varones adultos (Benavente y Valdés, 2014).

En consecuencia, es necesario modificar las políticas públicas para que actúen como verdaderas herramientas de inclusión social. Estas modificaciones implican tanto acciones temporales, afirmativas y focalizadas, que logren hacer equiparables poblaciones que hoy están signadas por la desigualdad y las brechas, como acciones de transversalización tendientes a modificar la estructura principal de las políticas públicas.

Esto ha llevado a la DGDR a una propuesta de transversalización que no se concibe únicamente como una serie de medidas centradas en la modificación de las convocatorias públicas, sino que coloca como igualmente relevante la institucionalización de esta mirada en los recursos humanos y mediadores de las políticas (Rigat Pflaum, 2009; Rodríguez Gustá, 2008).

Frente a ello, se definieron dos áreas de trabajo y una metodología para el trabajo de transversalización de la perspectiva de género. La metodología se basa en el dialogo político con la ciudadanía y la articulación interinstitucional, las áreas de trabajo hacen foco en la redistribución de recursos y el reconocimiento.

3.1. Metodología: diálogo ciudadano e inter-institucionalidad

La eliminación sustantiva de las desigualdades en el medio rural, no puede concretarse sin la interpretación ciudadana, la incidencia y agencia de las mujeres del sector, y en ningún caso parece posible mediante el accionar solitario de una institución o una sección de la misma. En consecuencia, la DGDR ha optado como camino para la concreción de su proceso de transversalización el dialogo ciudadano y el trabajo interinstitucional como pilares de su propuesta metodológica.

El desarrollo de una metodología para el trabajo con fuerte participación y dialogo ciudadano es tributaria en el caso de DGDR de los procesos desarrollados por la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) y por la trayectoria de trabajo con organizaciones de los programas que precedieron a la creación de la dirección (PUR, PPR, PG).

La REAF fue creada en el año 2004, es en sí misma un ámbito de dialogo entre sociedad civil y representantes del gobierno de los países del MERCOSUR ampliado, y tiene como finalidad incidir en la agenda regional y nacional en aspectos vinculados a la agricultura familiar. Este ámbito cuenta desde su tercera sesión en 2005 con un Grupo Temático de Género que, para Uruguay, implicó un bastión en el impulso de esta perspectiva en el medio rural. El trabajo de este grupo implicó la institucionalización de un ámbito de dialogo entre sociedad civil y representantes del gobierno en materia de equidad, formaciones sobre género a productores/as rurales y técnicos/as institucionales y el desarrollo de un conjunto de diagnósticos nacionales y regionales que dieron marco a las acciones y estrategia de DGDR desde información fidedigna.

Al impulso aportado por REAF -coordinada en Uruguay por DGDR-, se adicionó la trayectoria precedente de trabajo con organizaciones de los programas que antecedieron a DGDR y el dialogo ciudadano a través de las Mesas de Desarrollo Rural. Estos antecedentes, permitieron asentar una metodología de trabajo en género en la cual la participación de la sociedad civil y en particular de las mujeres rurales aparece como constitutiva e ineludible.

Desde este posicionamiento, la DGDR ha sostenido en esta década una serie de ámbitos territoriales y nacionales orientados al dialogo ciudadano: en forma permanente la REAF y el Espacio de Dialogo de Mujeres Rurales; en forma regular, pero con jerarquización de la temática en momentos puntuales las Mesas de Desarrollo Rural y los comités de cogestión con organizaciones rurales; en momentos precisos pero como propuesta de incidencia y formación de más largo aliento, los encuentros nacionales de mujeres rurales y los ámbitos de formación en género.

Asimismo, el proceso de transversalización y el dialogo ciudadano supuso para DGDR la emergencia de demandas y necesidades diversas por parte de las mujeres rurales. Esta complejidad, presentada por la misma propuesta de dialogo, jerarquizó como modelo de trabajo la articulación interinstitucional. Desde esta óptica, la metodología de transversalización de DGDR supone una búsqueda de alianzas que, en aras de la equidad de género, ha implicado el trabajo mancomunado de DGDR con INMUJERES, OPP, IICA, FAO, SENADE, MS, MTSS, INC, IPA, INIA, DIGEGRA y UD.

En el caso de la institucionalidad agropecuaria, este trabajo no sólo supuso una complementariedad para el desarrollo de acciones conjuntas, sino que conllevó un proceso de formación en género del funcionariado propio y de INIA, IPA, DIGEGRA, UD e INC, en aras de construir una perspectiva común en materia de equidad para el medio rural y el sector agropecuario.

3.2. Redistribución

La redistribución y el reconocimiento como áreas de trabajo se entrelazan entre sí ya que las mujeres rurales pueden considerarse lo que Fraser (1997) denomina colectivos bivalentes, a saber, colectivos que sufren dos tipos de desigualdades: acceder en menor medida a los recursos para su subsistencia y sus condiciones de vida (menor capital, menores ingresos, menores titularidades); y por otro lado un lugar desprestigiado o subalternizado en el imaginario colectivo y la cultura (escasa valoración de su trabajo productivo, negación de su carácter de productoras, invisibilidad de su voz en los espacios de participación, no reconocimiento de su trabajo reproductivo). En consecuencia sufren dos tipos de injusticias, injusticias de acceso a recursos que son abordadas por políticas y acciones de redistribución, e injusticias de acceso a un lugar simbólico de valoración, que son abordadas con políticas de reconocimiento.

3.2.1. Políticas afirmativas focalizadas

A partir de 2012 DGDR ha desarrollado una serie de políticas afirmativas. Las políticas afirmativas focalizadas cuentan con algunas características que, en el caso de las desarrolladas por DGDR, las hacen más adecuadas para el acceso por parte de mujeres y jóvenes rurales. En 2012 se desarrolló la primera convocatoria de “Somos de Acá” .

Las políticas afirmativas denominadas “Somos de Acá” y “Somos Mujeres Rurales”, hacen énfasis en el acceso por parte de jóvenes en el primer caso, y en el acceso a mujeres rurales o vinculadas a la producción agropecuaria en el segundo. El antecedente de “Somos de Acá” con su primera edición en 2012, sirvió como fuente de experiencia para el desarrollo en 2015 de la política afirmativa para mujeres rurales, convirtiéndose en la única política nacional focalizada en las mujeres rurales.

Asimismo, el proceso de transversalización de la perspectiva de género en las políticas de DGDR permitió introducir cambios en “Somos de Acá” para concretar un logro paritario de mujeres y varones en la misma⁹.

En términos de diseño, estas políticas tienen características que implican una mejor adaptación a la población objetivo, a saber: (1) se trata de fondos exclusivos para mujeres y jóvenes; (2) permiten la iniciación productiva; (3) no exigen contrapartes ni garantías; (4) el manejo de los fondos es colectivo; (5) no exigen contar previamente con ATER, siendo las propias mujeres y jóvenes quienes formulan sus proyectos. Adicionalmente ambas políticas se ejecutan en articulación con la institución de referencia en el tema, el Instituto Nacional de la Juventud (INJU – MIDES) en el caso de los “Somos de Acá” y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES – MIDES) en el caso de los “Somos Mujeres”.

Emulando la experiencia previa desarrollada por “Somos de Acá”, en el año 2015 DGDR lanzó su segunda política afirmativa, la convocatoria “Somos Mujeres Rurales”. Para el desarrollo de esta política, la DGDR desarrolló una articulación con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES – MIDES). De “Somos Mujeres Rurales” pueden participar grupos de mujeres rurales de al menos 5 integrantes, habilitadas a desarrollar dos tipos de iniciativas: propuestas productivas y propuestas de incidencia social con perspectiva de género. Esta restricción en dos dimensiones del desarrollo rural, la producción y la participación, se basó en un análisis de las estrategias centrales de la DGDR y la voluntad de colocar a las mujeres rurales en el centro de las competencias institucionales.

La convocatoria tuvo su primera edición en el año 2015, ejecutándose entre 2016 y 2017, y lanzó su segunda edición en 2017 encontrándose actualmente en el proceso de ejecución. Como se destalla en el cuadro siguiente, la alta demanda puso de manifiesto la pertinencia de una convocatoria de esta naturaleza.

⁹Las características de diseño detalladas previamente, adicionadas a acciones específicas orientadas a la equidad, han permitido que la política “Somos de Acá” centrada en el acceso de jóvenes, se desarrolle con una presencia paritaria de mujeres y varones en los grupos participantes. Como acciones hacia la equidad de género se incorpora puntajes en la evaluación por la incorporación paritaria de sus integrantes, cuenta con un lenguaje gráfico inclusivo y pregunta en el formulario de postulación qué acciones emprenderá la iniciativa en términos de equidad de género. Estas medidas han tenido como consecuencia que en la última edición el 48% de las personas que integran los grupos financiados sean mujeres jóvenes.

Cuadro 2. Postulación y aprobación por edición de Somos Mujeres Rurales

Edición	Postulación		Aprobación		Montos (\$)	
	Iniciativas	Personas	Iniciativas	Personas	Total	Por persona
1ª (2015)	126	1054	29	270	2.000.000	7.407
2ª (2017)	94	657	34	253	3.000.000	11.858
Total	220	1711	63	523	5.000.000	9.560

Fuente: DISE – DGDR – MGAP (2018)

La primera edición de “Somos Mujeres Rurales” fue sometida a una evaluación técnica por la coordinación del llamado mediante la matriz de análisis propuesta por Benavente y Valdés (2014), así como contó con dos instancias de evaluación participativa, una con los equipos de MIDES y MGAP involucrados, y otra con las mujeres que integran los grupos seleccionados. Estas evaluaciones mostraron la necesidad de complementar la primera convocatoria con Asistencia Técnica para los proyectos productivos, aspecto incorporado en la segunda edición junto con un incremento del presupuesto. Asimismo, se valoró el alto impacto en términos simbólicos de la convocatoria, identificar cambios en el reconocimiento y en la autopercepción que es destacado por estos colectivos participantes no sólo como una sensación personal de empoderamiento, sino en relación a cómo son vistas las mujeres y sus colectivos por su medio. Adicionalmente un alto porcentaje de los proyectos han permitido articulaciones interinstitucionales que ubican a la política “Somos Mujeres Rurales” como plataformas de participación para quienes participan en ella¹⁰.

La valoración general de la convocatoria permite señalar que se trata de una política pertinente para el público objetivo, exitosa para el desarrollo de primeras experiencias colectivas y para promover el cambio de autopercepción como productoras rurales. La principal limitación de esta política es que los fondos son escasos, ajustados a un proceso de iniciación colectiva pero que por su envergadura no permiten la iniciación productiva individual. En consecuencia, en lo que refiere a las iniciativas productivas aparece el desafío de construir una trayectoria productiva progresiva, vinculando los grupos participantes a nuevas políticas en forma gradual, generando una estrategia de escalonamiento ajustado a la realidad concreta de las mujeres rurales en Uruguay.

¹⁰Véase informe interno DGDR de la 1ª Edición de Somos Mujeres Rurales.

3.2.2. Transversalización de género en políticas de apoyo a la producción

Las políticas de apoyo a la producción constituyen uno de los componentes centrales del quehacer de DGDR en referencia a los predios agropecuarios, y usualmente se llevan adelante mediante convocatorias abiertas al público. El análisis de las mismas ha permitido identificar que existen dos obstáculos principales en el acceso a estas políticas por parte de las mujeres rurales: el diseño de las convocatorias en sí y la percepción de los actores del medio sobre el sujeto de estas convocatorias (Florit y otros, 2012). Es decir, los elementos que impiden estructuralmente el acceso y aquellos que, siendo de naturaleza cultural, obstaculizan el reconocimiento de las mujeres como productoras y potenciales destinatarias de estas políticas.

En materia de modificaciones estructurales en el diseño de los llamados, las acciones incorporadas han sido: (1) la ponderación en la evaluación de la existencia de mujeres en los grupos; (2) la habilitación de compra de vientres como estrategia de ampliación del rodeo; (3) la modificación del lenguaje escrito y gráfico, en los ejemplos en las convocatorias, material de comunicación y habilitación; (4) la incorporación de un material específico sobre género en la habilitación de los equipos técnicos formuladores; (5) la promoción de nuevos espacios de difusión, alcanzando ámbitos y grupos donde se concentran habitualmente mujeres rurales. Estas estrategias no se han incorporado en forma permanente en todas las convocatorias, sino que en función de las mismas se han ubicado en las bases de los llamados algunas de ellas.

A esta estrategia se adicionan dos políticas que cuentan con características particulares y que tienen un importante impacto en la captación de recursos por parte de las mujeres específicamente: (i) el Proyecto Piloto de Inclusión Rural (FIDA/MGAP) que incorpora un modelo de política diferenciada con mayor apoyo en las garantías sociales y contemplando una reducción de las contrapartes en el caso de integración de grupos de mujeres, a la vez de admitir proyectos de carácter social; (ii) los llamados ya mencionados, Somos de Acá y Somos Mujeres Rurales.

A partir del año 2014, la apertura de datos por sexo se vuelve sistemática, permitiendo realizar un monitoreo de la captación de recursos por parte de mujeres y varones, así como analizar qué tipo de medidas de las incorporadas producen mayores efectos en términos de equidad. El cuadro siguiente da cuenta de la cantidad de personas de que acceden a las políticas de apoyo a la producción por año y el porcentaje de mujeres dentro de ese universo en el periodo 2014 – 2018. El cuadro evidencia los impactos en la captación de proyectos productivos por parte de mujeres, en el periodo 2014 – 2018. Este cuadro excluye las políticas afirmativas (Somos Mujeres Rurales) para atender a la situación de las mujeres en las restantes convocatorias. En el mismo se pone de manifiesto un incremento progresivo, paulatino, que presenta un incremento no gradual a partir del 2016 atribuible a las políticas PPIR y Somos de Acá, cuyas acciones transversales han sido de mucho mayor énfasis.

El análisis de esta información pone de manifiesto que la incorporación de acciones afirmativas en forma transversal dentro de las políticas centrales de apoyo a la producción, tiene impactos positivos en la redistribución de los apoyos estatales. En efecto, la bibliografía especializada señala que la transversalización supone un avance progresivo que por sus implicancias en el cambio cultural resulta más lento que las políticas afirmativas, pero por su carácter estructural genera impactos de menor reversibilidad (Rigat – Pflaum, 2009).

Cuadro 3. Cantidad de personas con proyectos productivos aprobados por sexo por año

AÑO	Nº de PERSONAS	MUJERES	
		Cantidad	Porcentaje
2014	2.867	836	29,2
2015	436 ¹¹	130	29,8
2016	1.790 ¹²	606	38,8
2017	2.314 ¹³	987	49,9
2018	753 ¹⁴	484	63,2%

Fuente: DISE – DGDR – MGAP (2018)

Como se ha señalado los avances en materia de captación de recursos cuenta con una estrategia de largo aliento, a la que se han sumado herramientas que sin ser políticas focalizadas tienen un alto impacto. Sostener los guarismos actuales en políticas de mayor aporte económico implica, al menos: (1) sostener las acciones ya desarrolladas en materia de sensibilización, ponderación y comunicación; (2) la extensión de la política de ajuste de contrapartes en proyectos de mujeres a otros llamados productivos; (3) la habilitación de la iniciación productiva en predios propios o en fracciones de predios con cesión de uso; (4) la ampliación de jornadas técnicas en proyectos liderados por mujeres.

¹¹Se excluye Somos Mujeres Rurales por ser una política afirmativa para Mujeres.

¹²El 26% de estos/as beneficiarios/as corresponden a proyectos Somos de Acá y PPIR – FIDA.

¹³El 51% de estos/as beneficiarios/as corresponden a proyectos Somos de Acá y PPIR – FIDA.

¹⁴Corresponde el 100% a proyectos PPIR – FIDA.

3.3. Reconocimiento

En paralelo a estas acciones de redistribución, desde el año 2012 se realizó un trabajo centrado en la formación y sensibilización en género de la ATER, el funcionariado y productores, así como campañas de cambio cultural. El énfasis en todo este proceso de sensibilización es hacer visible a las mujeres rurales como productoras agropecuarias y asalariadas, y en consecuencia levantar las limitaciones técnicas y familiares que impiden pensarlas como destinatarias de estas políticas públicas. Así como dar cuenta de una heterogeneidad de mujeres rurales que son partícipes del Desarrollo Rural desde ámbitos comunitarios, ubicadas en localidades rurales de todo el país.

La dimensión vinculada al reconocimiento es central para las modificaciones en los patrones de género que soportan la configuración de brechas y desigualdades. La forma como las identidades, las percepciones del mundo y las necesidades/estrategias de los colectivos se posicionan en el ámbito simbólico tiene gran influencia en sus posibilidades de ejercer su autonomía y desarrollo personal. En lo que refiere al medio rural y los ámbitos de cogestión y decisión del sector agropecuario en las políticas públicas, se evidencia una menor presencia de mujeres y un lugar simbólico secundado, siendo menos visible sus demandas, el trabajo productivo que realizan, sus prioridades de política pública y la existencia de necesidades diferenciales. Es por ello, que las políticas que apuntan a jerarquizar a las mujeres en el imaginario social del medio rural y de la institucionalidad agropecuaria aparecen como fundamentales para el modelamiento de la agenda pública y para que los diferentes actores del medio rural también perciban a estos colectivos como población objetivo del quehacer institucional.

Como se ha señalado con anterioridad, las limitaciones en el ejercicio de las autonomías de las mujeres rurales (física, política y económica) encuentran en el reconocimiento un escollo particular. En Uruguay la no concepción de las mujeres rurales como destinatarias de políticas de desarrollo rural, productivas y organizacionales atraviesa los diferentes actores sociales y mediadores. Surgen obstáculos de reconocimiento basados en patrones de género segregadores en: (1) las propias mujeres rurales autoconcebidas como acompañantes; (2) las familias que invisibilizan el trabajo productivo y reproductivo; (3) las organizaciones y directivas que intermedian en avales, convocatorias y constitución de grupos; (4) extensionistas del sector privado que identifican destinatarios/as y formula proyectos; (5) el funcionariado de la institucionalidad agropecuaria (Florit y otros, 2012). El trabajo con estas mediaciones, aparece como un elemento clave tanto en el rediseño de las políticas públicas como en el acceso a las mismas por parte de las mujeres.

En consecuencia, desde 2012 se ha venido desarrollando una política de sensibilización y capacitación hacia cuatro sujetos: las mujeres rurales, y especialmente las mujeres productoras; los/as extensionistas del sector privado; el funcionariado de la institucionalidad agropecuaria; el medio rural en sus espacios mixtos.

3.3.1. Capacitación en género a mujeres rurales

Respecto a las sensibilizaciones a las mujeres rurales se destaca que durante el periodo 2012 – 2018 se trabajó realizando talleres de formación y sensibilización en género con mujeres rurales de diferentes departamentos, llegando sólo en los años 2014 a 2018 a un total de 707 mujeres rurales a través de un recurso humano de la DGDR con talleres específicos de género.

El trabajo antecedente, permitió organizar en 2015 el 1º Encuentro nacional de mujeres rurales organizadas, que dio origen al documento “Voces de Mujeres Rurales Organizadas construyen una agenda nacional¹⁵”, hoja de ruta para el trabajo interinstitucional y de la sociedad civil en esta materia, cuyo impulso y monitoreo se realiza en un espacio público – privado desde ese año.

Asimismo a partir de 2017 se inició además un trabajo de transversalización participativa donde se entrelaza la formación en género con otra corriente del desarrollo rural como Cambio Climático, Liderazgo, Violencia Basada en Género, Juventud, Caminería Rural, Buenas Prácticas Agrícolas. Este tipo de formaciones apuntan a diagnosticar en conjunto brechas de género en el segundo eje, apuntando a realizar modificaciones desde una mirada transversal. Para concretar la incidencia de estas acciones sobre el diseño de políticas públicas, todas ellas se han realizado con instituciones o unidades de referencia en la materia, a saber: OPP, DIGEGRA, IICA, INMUJERES e INJU. Las características de esta forma de concebir la transversalización, con un vínculo en la participación ciudadana fue jerarquizada como metodología por MGAP y colocada en la 4º Plan Nacional de Gobierno Abierto como buena práctica a sistematizar.

Finalmente en 2018, en el marco del Año por el Empoderamiento de las Mujeres y las Niñas Rurales se realizó interinstitucionalmente un 2º Encuentro Nacional de Mujeres Rurales en el Parlamento Nacional, gestándose con ello un hito en materia de visibilidad pública e incidencia de las mujeres rurales del país. Este encuentro tuvo como principal objetivo actualizar, evaluar y jerarquizar los elementos de la Agenda de Mujeres Rurales¹⁶ elaborada en 2015.

¹⁵ Disponible en: <http://www.mgap.gub.uy/unidad-organizativa/direccion-general-de-desarrollo-rural/descarga/voces-de-mujeres-rurales-organizadas>

¹⁶ Recogida en el documento “Voces de mujeres rurales organizadas construyen una agenda nacional”

3.3.2. Capacitación en género al funcionariado

En lo que refiere a la formación del funcionariado, se inició un proceso de formación en 2015 a través de un curso de “Género en el Desarrollo Rural” producido y dictado por la DGDR. Durante este proceso se articuló tanto con INMUJERES como con INC y se realizaron 7 ediciones, llegando a 180 funcionarios de la institucionalidad agropecuaria.

Adicionalmente en el año 2017 y 2018 se inició un ciclo de capacitaciones presenciales llegando a 140 funcionarios de DGDR, IPA, INIA, UD y DIGEGRA. La formación a distancia también apuntó al trabajo con la Asistencia Técnica Privada, realizando una edición a 29 técnicos.

El proceso de formación a distancia fue entendido como una de las acciones de mayor impacto a la interna institucional. El mismo permitió una reflexión crítica sobre los procesos prácticos que se desarrollan en el quehacer cotidiano, así como la revisión de pautas de diseño en las políticas de la institución. Adicionalmente, el ámbito de dialogo que significan los foros, permitió identificar nuevas manifestaciones, particulares pero territorialmente significativas en materia de desigualdad de género. Creando con ello una base de evidencia empírica y de contrapropuesta y experiencias locales.

Adicionalmente, la combinación de este proceso de formación a partir de 2015, con la existencia de un presupuesto con enfoque de género local (PEG Local) implementado a partir de 2017, promueve un desarrollo propio de actividades y miradas desde el conocimiento de los equipos técnicos de territorio. De esta forma, la capacitación realizada no sólo mejoró la implementación de lo existente o desarrollado desde los equipos coordinadores de convocatorias, sino que colocó la agenda de género en el trabajo cotidiano de los equipos territoriales con capacidad de iniciativa e interpretación local.

3.3.3. Capacitación y sensibilización en género en espacios mixtos

Si bien la estrategia de DGDR ha supuesto un trabajo de empoderamiento y por ende focalización en las mujeres rurales, la perspectiva de género –por su carácter relacional– requiere a su vez modificar los patrones culturales de los varones en el medio. En consecuencia la DGDR ha venido trabajando una fuerte dimensión comunicacional, orientada a la producción de campañas de sensibilización.

Concretamente se han desarrollado desde 2014, 5 campañas de promoción de derechos de las mujeres rurales, apoyadas en material gráfico y audiovisual, en soportes diferentes. Estas campañas se han difundido en las Mesas de Desarrollo Rural en torno a fechas conmemorativas, especialmente 8 de marzo, 15 de octubre y 25 de noviembre.

Adicionalmente, se ha promovido el desarrollo de acciones conmemorativas en todo el territorio nacional generando a partir de 2017 un presupuesto con enfoque de género descentralizado (PEG Local) para el apoyo a las actividades del 15 de octubre “Día Internacional de las Mujeres Rurales”, disponible para todos los departamentos. La edición 2017 permitió cuantificar que participaron 1.116 mujeres y 454 varones de los eventos locales, y la edición 2018, aún en ejecución, supuso la realización de actividades impulsadas por DGDR junto a otras instituciones y/o sociedad civil, en 11 de los 18 departamentos.

En 2018 se inicia con mayor énfasis una orientación hacia el cambio cultural de mujeres y varones. Acumulada una década de visibilización y empoderamiento de las mujeres rurales, se inicia una estrategia de modificar los patrones culturales de unas y otros, hacia una transformación cultural compartida. En este contexto, y conmemorando el Año por el Empoderamiento de las mujeres y las niñas rurales, la DGDR junto al Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) lanzaron la convocatoria “Aprendemos equidad”. En esta convocatoria se invita a grupos de niños y niñas de escuelas rurales a concursar con expresiones artísticas de diferente naturaleza donde den cuenta de su mirada sobre los derechos de las mujeres y la equidad de género. De esta manera, se inicia un proceso de revisión de los patrones de desigualdad de género mediante la promoción de derechos con una población más amplia y desde sus etapas de formación.

4. Los desafíos

Las desigualdades existentes en el medio rural y el sector agropecuario, emergen como desafíos evidentes para las autonomías de las mujeres rurales que se encuentran jaqueadas en contextos de privación y falta de reconocimiento. Frente a ello, las metas inherentes a la creación de la DGDR y el marco legal nacional e internacional en materia de equidad exigen un proceso de transversalización de género territorializado, pertinente y sostenible para el medio rural. Como se ha señalado, la década de trabajo en género de DGDR ha permitido complejizar la mirada y con ello elaborar una estrategia de trabajo multinivel. La autonomía económica, física y política de las mujeres rurales y de la producción agropecuaria, son objetivos por sí mismos del desarrollo rural, y las políticas orientadas a la redistribución y el reconocimiento emergen como dispositivos adecuados para avanzar en ello.

Como escenario desafiante se visualiza la necesidad de profundizar en: (1) la transversalización de las principales políticas de apoyo a la producción y la comercialización de productos; (2) la incorporación de esta mirada en ámbitos más amplios de la institucionalidad agropecuaria, a efectos de coadyuvar en un sentido de equidad de género en las políticas públicas; (3) la construcción de escalonamientos entre políticas públicas que permitan construir un proceso donde progresivamente las mujeres puedan acceder -según cada trayectoria-, a políticas de mayores requisitos pero asimismo de mayor cuantía económica; (4) la masificación de una mirada crítica a los patrones de género que construyen la desigualdad en el medio rural, desde una búsqueda de transformación cultural impulsada e incorporada tanto por mujeres como por varones, y por los diferentes sujetos del quehacer agropecuario.

5. *Bibliografía referida*

- Batthyány, K. (2014) Uso del tiempo y trabajo no remunerado: división sexual del trabajo y contratos de género. Un estudio de caso en el medio rural familiar. Montevideo, FCS – DS, Pp. 81 – 106.
- Benavente, M. y Valdés, A. (2014) Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres. CEPAL, Santiago de Chile, 137 p.
- DIEA (2011) Censo General Agropecuario. Resultados definitivos. Mdeo. MGAP, 147 p.
- Florit, P., Piedracueva, M., Gallo, A. y Bassaizteguay, J. (2012) Estudio de financiamiento rural y Asistencia Técnica con perspectiva de género. REAF – AECID – MGAP, Montevideo. REAF, 120 p. Disponible en: <http://www.reakmercosul.org/biblioteca/documentos/item/536-ater-y-credito-uruguay>
- Florit, P. y Piedracueva, M. (2017) Tierras estatales y desigualdad de género en Uruguay. En: Rev. Cuestiones de Género: de la igualdad y la diferencia, N° 12. León, Universidad de León, Pp. 141-160.
- Fraser, N. (1997) *Iustitia interrupta*. Reflexiones críticas desde la posición “post socialista”. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 322 p.
- INMUJERES (2007) Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Políticas públicas hacia las mujeres. 2007 – 2011, Uruguay. Montevideo. INMUJERES – MIDES. 104 p.
- Gallo, A. y Peluso, I. (2013). Estrategias sucesorias en la ganadería familiar. En: Rev. de Ciencias Sociales, V. 26 N° 32. Montevideo, FCS, - DS, Pp. 17-34.
- Mascheroni, P. (2016) Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su impacto en el desarrollo. Mujeres rurales: Trabajo y acceso a recursos productivos. Mdeo, OPP, 36 p.
- OPP (2018) *Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050*. Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay. Escenarios prospectivos. Montevideo, OPP, 66 p.
- Rigat – Pflaum, M. (2009) Las tensiones implícitas en la transversalización de la perspectiva de género. Una reflexión crítica sobre la implementación de políticas con perspectiva de género desde el Estado. 12 p.
- Rodríguez Gustá, A.L. (2008) Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado. En: Rev. Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 14, Núm. 25. Buenos Aires, Asociación de Administradores Gubernamentales, Pp. 53 – 70.