

*ESCUELA DE GOBIERNO DE LA
PROVINCIA DEL CHACO*

GÉNERO Y DESARROLLO TERRITORIAL
RURAL EN LA PROVINCIA DEL CHACO
ARGENTINA

Tesis dirigida por:
Constanza Tabbush

María Inés Vallejos

Presentado como parte de los
Requisitos para optar al Grado
de Magíster en Gobierno y
Economía Política

Año 2012

RESISTENCIA, CHACO

AGRADECIMIENTOS

Deseo dar mis sinceros y especiales agradecimientos a la Licenciada Ana Nicora por su apoyo, contribución y paciencia durante todo el desarrollo de este trabajo.

También deseo agradecer a la mi directora de Tesis la doctora Constanza Tabbush, por su constante colaboración.

INDICE DE CONTENIDO

Introducción.....	1
Capítulo I: Enfoque de Género y Desarrollo.....	10
1.1.Evolución histórica de la teorías feministas del Desarrollo.....	10
1.1.1. Mujeres en el Desarrollo (MED).....	10
1.1.2. Corriente teórica del Género en el Desarrollo (GED).....	15
1.1.3. El sexo y el género diferenciados.....	17
1.2.Las relaciones sociales de Género y el Desarrollo.....	17
1.3. Roles de Género y División del Trabajo por Género.....	18
1.4.Intereses estratégicos y prácticos de Género.....	19
1.5.Conclusión: Mujeres en el Desarrollo vs. Género en el Desarrollo.....	20
Capítulo II: Desarrollo Territorial Rural.....	23
2.1. Modelos y Enfoques del Desarrollo Rural.....	23
2.1.1. El carácter modernizador.....	24
2.1.2. Industrializador.....	24
2.1.3. La tendencia aperturista.....	25
2.1.4. La apuesta integradora.....	26
2.1.5. Al rescate del territorio.....	27
2.1.6. La nueva ruralidad.....	27
2.1.7. Los programas de Desarrollo Rural en Argentina.....	28
2.2. Territorio y Ruralidad. Conceptos principales.....	29
2.2.1. Territorio.....	29
2.2.2. Ruralidad.....	31
2.3. Desarrollo Territorial Rural.....	32
2.4. Enfoque Territorial en la Práctica del Desarrollo Rural. Elementos distintivos de la propuesta.....	34
2.4.1. La Unión Europea.....	35
2.4.2. El surgimiento del enfoque territorial y las iniciativas LEADER.....	36
2.4.3. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).....	36
2.4.4. Banco Interamericano de Desarrollo.....	37
2.4.5. Organización de las naciones Unidas para la agricultura y alimentación.....	37
2.4.6. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).....	37

2.4.7. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).	38
Capítulo III: Género y Desarrollo Territorial Rural.....	48
3.1. Cruce del Enfoque del Desarrollo Territorial Rural y Género en los Programas de Desarrollo Rural.....	48
3.2. Conceptos centrales de Programas de Desarrollo Rural vistos con lentes de Género.....	49
3.2.1. Género, ciencia y conocimiento.....	50
3.3. Diversas opciones ¿Qué significa trabajar con perspectiva de género?.....	52
3.4. Fenómenos materiales y simbólicos.....	54
3.4.1. Género en los discursos y las prácticas en la Provincia del Chaco....	54
3.4.2. Análisis del discurso y la realidad empírica.....	55
3.5. Distinguir datos por género.....	56
3.6. Ver el género a escala micro, meso y macro.....	57
3.7. Institucionalidad para la promoción de la Equidad de Género y el Desarrollo Rural.....	57
Capítulo IV: Aspectos Metodológicos.....	62
4.1. Objetivos del Trabajo Empírico.....	62
4.2. Criterios de selección de los Programas de Desarrollo Rural.....	63
4.3. Metodología y Técnica de Investigación utilizadas.....	64
Capítulo V: Análisis de los resultados.....	66
1º Eje de Análisis según Visión Tradicional o Visión Territorial Rural.....	69
2º Eje de Análisis evolución de ideas de Desarrollo Rural.....	84
3º Eje de Análisis Programas en función del enfoque MED o GED.....	97
4º Eje de Análisis informes y presupuestos de los organismos estatales.....	110
Capítulo VI Conclusiones.....	114
Bibliografía.....	122

MATERIAL COMPLEMENTARIO

Anexo I: Manual Operativo del Programa Social Agropecuario (PSA)

Anexo II : Manual Operativo Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER Adicional) Tomo N° 1, Tomo N° 2 y Tomo N°3

Anexo III: Manual de Formulación a campo Proyecto de Desarrollo Rural de las provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA)

Anexo IV: Manual Operativo Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR)

Anexo V: Reglamento operativo Programa de Servicios Agrícolas provinciales PROSAP II

INDICE DE TABLAS

Tabla N° 1 Los Aspectos principales de MED y GED y sus diferencias.....	22
Tabla N° 2 Modelos y Enfoques de Desarrollo Rural.....	23
Tabla N° 3 Rutas posibles para el desarrollo territorial.....	40
Tabla N° 4 Discurso sobre perspectiva de género en la Provincia del Chaco.....	54
Tabla N° 5 Análisis del discurso y realidad empírica.....	55
Tabla N° 6 Resumen Objetivos generales, específicos, ejes de análisis y dimensiones.....	68
Tabla N° 7 Resumen Dimensión Analítica Beneficiarios.....	73
Tabla N° 8 Resumen Dimensión Analítica Alcance.....	77
Tabla N° 9 Resumen Dimensión Analítica Fuente de Ingresos.....	81
Tabla N° 10 Instituciones de apoyo.....	82
Tabla N° 11 Resumen Dimensión Analítica El paso de la Competitividad Privada a la Competitividad Territorial.....	88
Tabla N° 12Resumen Dimensión Analítica Implicaciones para la definición de Políticas Públicas de Manejo de Recursos Naturales.....	93
Tabla N° 13 Diferencias de los enfoques Mujeres en Desarrollo y Género en Desarrollo.....	109

INDICE DE ABREVIATURAS

AI: Arquitectura Institucional
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
CEDAW: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CLD: Convenio de Lucha Contra la Desertificación
CMNUCC: Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
DRT: Desarrollo Rural Territorial
ECOSOC: Consejo Económico Social
FAO: Organización para las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación
FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GAL: Grupos de Acción Local
GED: Género en Desarrollo
IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
MED: Mujeres en Desarrollo
ONU: Organización de las Naciones Unidas
PBI: Producto Bruto Interno
PEA: Población económicamente Activa
PET: Plan Estratégico Territorial
PDR: Programas de Desarrollo Rural
PRODEAR: Programa de Desarrollo de la Argentina Rural
PRODERNEA: Programa de Desarrollo Rural del Nordeste Argentino
PROINDER: Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios
PROSAP: Programa de Servicios Agrícolas Provinciales
PSA: Programa Social Agropecuario
RIMISP: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
SAGPyA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
SCN: Sistema de Cuentas Nacionales de la Naciones Unidas
SEPSA: Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria

INTRODUCCIÓN

En esta introducción se exponen las principales preocupaciones del estudio sobre género y desarrollo rural y se define el problema de investigación que será foco de esta tesis. Se detallan los objetivos, se describe el método de trabajo y las técnicas de investigación que se utilizan para desarrollar los ejes de análisis. Por último, se presenta la estructura de la tesis.

Ámbito temático: Género y Desarrollo Rural

En América Latina, a partir de los años noventa la perspectiva de género ha ido cobrando mayor relevancia en las reflexiones en torno a la problemática del desarrollo rural. Es así, como los vínculos entre género y desarrollo rural requieren un análisis sobre cuales son las maneras que se articulan las perspectivas sobre las relaciones de género y las visiones sobre el desarrollo rural. Para ello es necesario abandonar la tendencia a la relación subsidiaria entre ambas temáticas, que, generalmente, se traduce en que el enfoque de género se adhiere como apéndice externo a diversas perspectivas sobre el desarrollo rural. A su vez se debe evitar relacionar una óptica desactualizada en materia de género con una óptica actualizada del desarrollo rural o viceversa (IICA 2003:12).

Para las ciencias sociales, el término género hace referencia al conocimiento sobre la diferencia sexual. Conocimiento relativo, producido por medios complejos que se refiere no sólo a las ideas, sino a las instituciones y estructuras, prácticas cotidianas, rituales, a todo aquello que constituyen las relaciones sociales. Con el término género nos referimos a la organización social de la diferencia sexual, y a las formas de denotar las construcciones culturales y sociales de ideas sobre los roles correspondientes a mujeres y varones (Scott Joan. 1999). Adoptando esta línea conceptual, el objetivo de esta investigación es analizar la forma en que se utiliza a) el enfoque de género, y b) la perspectiva del desarrollo rural territorial en el diseño de Programas Rurales Nacionales en la Provincia del Chaco, así como la institucionalización del enfoque de género en Organismos Estatales encargados del Desarrollo Rural de la Provincia del Chaco.

Para llevar adelante esta investigación cualitativa hemos seleccionado 5 programas para el análisis. Estos son:

a) **PSA:** Programa Social Agropecuario, iniciado en 1993, con un universo o población objetivo cercano a las 160.000 familias minifundistas localizadas en todas las provincias con excepción de Tierra del Fuego y Santa Cruz (no tiene población meta). Su financiamiento esta sujeto a partidas presupuestarias del orden de u\$s 9.000 anuales promedio.

b) **PROINDER:** Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (ampliación del PSA), iniciado en agosto de 1998, con un universo y población objetivo cercano a las 130.000 familias con necesidades básicas insatisfechas, vinculadas a la producción agropecuaria y localizadas en todo el país menos Tierra del Fuego y Santa Cruz .Su duración es de 5 años y el monto total de financiamiento es de u\$s 100 millones (1° etapa) y u\$s 150 millones (2° etapa). Fuente de financiamiento Banco Interamericano de Rescontrucción y Fomento –BIRF- 75% / Banco Mundial 25%.

c) **PRODERNEA:** Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino iniciado en enero de 1999 (es continuación del PPNEA- Programa de Pequeños Productores del Noreste Argentino-finalizado en 1997). La población meta (la que efectivamente atenderán) es de 42.000 familias con explotaciones menores a las 25 Ha en Misiones, Corrientes, Formosa y Chaco y 10.500 familias aborígenes en Misiones, Chaco y Formosa. Fue reemplazado en el año 2006 por el Programa de Desarrollo de la Argentina Rural-PRODEAR-. Fuente de financiamiento Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola–FIDA-/Banco Mundial/Provincias. Monto Total de Financiamiento es de u\$s 16,5 millones.

d) **PRODEAR:** Programa de Desarrollo de la Argentina Rural, este fue formulado en 2006 destinado a reemplazar al PRODERNEA, cubriendo las cuatro provincias del noreste, más otras del centro y oeste del país. Se prevé un financiamiento del Foro Internacional de Agricultura Familiar-FIDA por u\$s 20 millones, más aportes del Estado Nacional y de los Estados Provinciales por u\$s 25 millones.

e) **PROSAP:** Programa de Servicios Agrícolas Provinciales implementa, a nivel provincial y nacional, iniciado en el año 2004 con proyectos de inversión pública social y ambientalmente sustentables, incrementando la cobertura y la calidad de la infraestructura rural. En el año 2005 el gobierno argentino seleccionó al PROSAP como receptor de otros US\$ 200 millones, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo-BID- En función del avance del Programa, en el año 2006 comenzó la negociación con el Banco Interamericano de Desarrollo, por un monto de **US\$ 600**

millones de dólares y un plazo de ejecución de diez años. Paralelamente se habían iniciado gestiones con el Banco Mundial para un nuevo préstamo por un monto de **US\$ 300.000.000**, con un plazo de ejecución de seis años.

Definición de los conceptos a utilizar

Los conceptos desarrollados en el presente apartado son: a) Enfoque territorial de desarrollo rural; b) Enfoque Mujeres en el Desarrollo; c) Enfoque Género en el Desarrollo.

El primer núcleo temático de esta tesis es el “enfoque territorial de desarrollo rural”. Este enfoque establece que el desarrollo rural debe considerar el “territorio” tanto como un “espacio” geográfico como una “identidad social”. Los recursos sociales y naturales varían según cada territorio; por eso se dice que los contenidos y las metas del desarrollo rural surgen de las características del propio territorio. Este enfoque territorial del desarrollo rural busca tanto la cohesión social como la cohesión territorial, partiendo de una perspectiva integral y multidimensional, que retoma al territorio como unidad de planificación y gestión del desarrollo (IICA 2003). Desde esta perspectiva el desarrollo rural sostenible exige necesariamente una visión multidimensional de los distintos componentes que conforman los sistemas territoriales nacionales que se articulan en un mismo ámbito. Las dimensiones a tomar en cuenta son las siguientes: a) la dimensión económica, que destaca el elemento competitividad; b) la dimensión social, que destaca el elemento equidad y diversidad; c) la dimensión ambiental, que destaca el elemento de administración y gestión de la base de recursos naturales; d) la dimensión político institucional, que destaca el elemento de gobernabilidad democrática; e) por ultimo, los vínculos entre las dimensiones anteriores. En este trabajo proponemos que es precisamente en estas dimensiones donde se debe observarse un enfoque transversal de género (IICA 2003).

El segundo núcleo temático se refiere al “enfoque de género”. En este sentido, en la década de 1970 y gracias a la declaratoria de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como la “década de la mujer”, dos paradigmas diferentes plasman la incorporación del enfoque de género en las teorías del desarrollo: “Mujeres en el Desarrollo” (MED) y “Género en Desarrollo” (GED). En el Enfoque Mujer en el

Desarrollo (MED), el término género se reduce a la categoría social “mujer”, y el desarrollo es entendido solamente en términos económicos y desde una perspectiva liberal. El objetivo principal de MED es la incorporación de las mujeres a los procesos productivos pero sin realizar una crítica explícita de las relaciones de poder que sostienen esa forma de producción (Miller y Razavi 1999).

En cambio, en el enfoque “Género en el Desarrollo”, la categoría género es entendida como una relación social y una relación de poder. Por su parte el desarrollo es visto como un proceso multidimensional que incluye procesos económicos, político, simbólico. En consecuencia la meta de esta perspectiva es comprender como lograr un desarrollo sustentable que potencie la igualdad de género (Miller y Razavi 1999). De hecho, GED se ha incorporado al mundo del desarrollo como parte importante –el desarrollo humano sostenible– que orienta desde la década de los noventa, la política y la cooperación internacional (Hernández, 1999:68). En 1995, la cuarta conferencia mundial sobre la mujer, organizada por la ONU, constituyó un hito histórico, pues propone un cambio paradigmático al pasar del enfoque de Mujer en Desarrollo (MED) la perspectiva amplia inspirada en la visión de Género en Desarrollo (GED), mediante el principio central de equidad de género. La diferencia básica entre el planteamiento anterior de “Mujer en el Desarrollo” y el de “Género en el Desarrollo” es la habilitación de mujeres, los varones en situación de pobreza y otros grupos desfavorecidos para que puedan ser asociados en el proceso de desarrollo y tomar decisiones al respecto (Oficina para la Igualdad de Género, 2010).

Entonces puede afirmarse que durante la segunda mitad del siglo XX tiene lugar una transición que va desde una política de apoyo a las mujeres, con una perspectiva frecuentemente asistencial, hasta una estrategia que considera a las mujeres como sujetos de derechos y oportunidades en un contexto que hay que modificar. Pero, a fines del siglo pasado, se consolida el consenso internacional acerca de que género no puede referirse únicamente a la categoría social “mujer”, sino que se trata de un enfoque transversal que cruza el conjunto social, mostrando determinaciones de género de mujeres y varones, así como de las relaciones entre ambos. Sandra Harding, (1997) critica aquellos estudios que suman o agregan a las mujeres a sus análisis de manera tal que no profundizan en las relaciones de género, ni en las actividades que moldean la vida social (cuya importancia no es reconocida por pertenecer al mundo de lo “privado”), ni en las resistencias a la dominación masculina. Este enfoque recibe el

nombre de enfoque de género en tanto se enfoca en las relaciones de género, y tiene como población meta el conjunto de la sociedad y no sólo la población femenina.

Este debate nos lleva a preguntarnos por la institucionalización del enfoque de género. La institucionalización de un enfoque teórico-metodológico, como es el de género, se refiere “al proceso a través del cual las prácticas asociadas a este se hacen suficientemente regulares y continuas, son sancionadas y mantenidas por normas y tienen una importancia significativa en la estructura organizacional y en la definición de los objetivos y las metodologías adoptadas por la institución” (CEPAL, 2000). Asimismo, cuando se plantea la institucionalización de un tema y un enfoque transversal como es el de género, no deben verse las temáticas de género en este proceso simplemente como una integración o una adición a las estructuras y estrategias ya existentes. Sino que se requieren importantes y coordinados cambios en la política, las estrategias, la cultura y la práctica de una organización para lograr la equidad de género, más aún cuando ésta presta cooperación al desarrollo.

La institucionalización de la perspectiva de género requiere cambios en las estructuras organizacionales y nuevas formas de pensar que se reflejen, entre otras cosas, en: los objetivos, la definición de agendas de trabajo, el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los proyectos y programas, el destino de los recursos, las prácticas presupuestarias y de reclutamiento y la capacidad del personal. Se requiere tener claridad en el hecho de que el carácter sistémico del análisis de género no es sinónimo de mujeres ni tampoco entiende a varones y a mujeres como seres individuales y concretos en el centro del análisis sino que busca analizar las reglas y normas, los valores, las representaciones y los comportamientos colectivos, trascendiendo las individualidades (CEPAL, 2000). Para una verdadera institucionalización del enfoque de género el compromiso y la voluntad política son aspectos claves. Este compromiso político debe traducirse en recursos que apoyen el proceso de institucionalización.

Objetivos Generales y Específicos

La presente investigación tiene como objetivo general:

1. Analizar cómo se ha incorporado el enfoque de género en el diseño y la implementación de los Programas Nacionales de Desarrollo Rural en la Provincia del Chaco.

2. Categorizar los enfoques sobre el desarrollo rural en los Programas Nacionales de Desarrollo Rural en la Provincia del Chaco.

De estos objetivos generales se derivan cuatro objetivos específicos:

a. Primero, indagar sobre la visión que existe sobre las relaciones de género en las políticas nacionales de desarrollo rural implementados en la Provincia del Chaco.

b. Segundo, explorar la incorporación de la perspectiva de género en los Programas Nacionales de Desarrollo Rural desarrollo rural mediante la clasificación de los programas en “la perspectiva de MED” o “la perspectiva de GED”.

c. Tercero, identificar el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en los organismos estatales de la Provincia del Chaco encargados de la implementación de los Programas de Desarrollo Rural.

d. Cuarto, describir los enfoques sobre el desarrollo territorial rural que incluyen los manuales operativos los programas de Desarrollo Rural.

Estos objetivos generales y específicos cobran relevancia debido al enfoque participativo de los programas seleccionados como es el del desarrollo territorial rural, por lo que exigen necesariamente la participación equilibrada de varones y mujeres involucrados en el proceso. Es por ello, que la incorporación¹ de la perspectiva de género en dichos programas no consiste en añadir un “componente femenino” ni un “componente de igualdad de género” a una actividad existente. Es algo más que aumentar la participación de las mujeres. Significa incorporar la experiencia, el conocimiento y los intereses de los varones y mujeres (Oficina para la Igualdad de Género, 2010).

¹ Es en este proceso de incorporación de la lucha por la equidad de género, donde el compromiso gubernamental, es requisito prioritario. El segundo requisito es que cuente con entidades competentes que se dediquen en forma específica a la promoción de la equidad de género y exista coordinación entre ellos. Y el tercer requisito es que se diseñe y cuente con instrumentos de planificación y gestión de los desarrollos bien construidos con una vinculación con políticas ascendentes de planificación territorial. (IICA. Género y Mujeres Rurales 2004)

Método de trabajo y técnicas de investigación

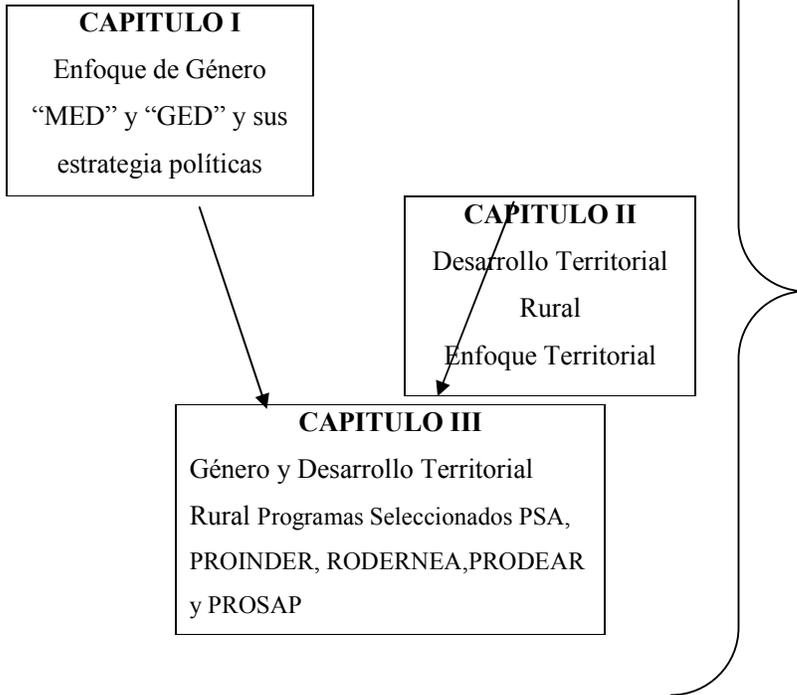
El diseño de la investigación es un estudio de caso de la Provincia del Chaco sobre género y desarrollo rural. Este estudio se desarrolló a partir de una metodología cualitativa descriptiva que permite analizar los objetivos generales y específicos de la tesis que se refieren al enfoque de género, enfoque territorial rural e institucionalización del enfoque de género en el marco de los 5 Programas de Desarrollo Rural implementados en la Provincia del Chaco.

Dos principales fuentes de información y técnicas de recolección de datos se utilizaron para el análisis de la relación entre los conceptos de género y desarrollo rural en la implementación de los programas: por un lado, los documentos y manuales operativos de los programas y por el otro se analizan cualitativamente las entrevistas semi-estructuradas realizadas a informantes clave en el diseño e implementación de los programas seleccionados. Una vez obtenida la información requerida se procede a clasificarla, categorizarla y analizarla siguiendo los 4 ejes de análisis que operacionalizan los objetivos de este estudio. Estos ejes se detallan a continuación:

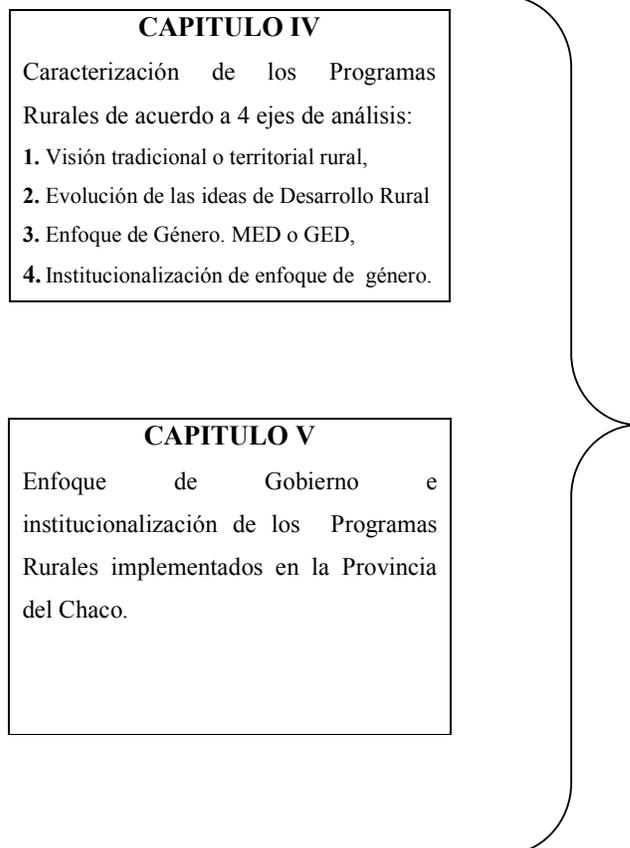
- 1) Se clasifican los programas según sus enfoques respecto del desarrollo rural en dos categorías analíticas contrapuestas:
 - a. Visión Tradicional del desarrollo rural o
 - b. Visión Territorial Rural del desarrollo rural.
- 2) Se clasifican los programas según sus concepciones acerca del enfoque de género en dos categorías analíticas:
 - a. “la perspectiva Mujeres en el Desarrollo” (MED) o
 - b. “la perspectiva género en el Desarrollo” (GED)

La Figura 1 se detalla el marco teórico, el diseño de la investigación y la estructura de la tesis:

MARCO TEORICO



TRABAJO EMPIRICO



CAPÍTULO I ENFOQUE DE GÉNERO Y DESARROLLO

1.1.Evolución histórica de las teorías feministas del desarrollo

La incorporación de la discusión sobre las mujeres como sujetos en las principales corrientes de las políticas del desarrollo consistió en un proceso largo y complejo. Después de 40 años de debate es ya aceptado que las desigualdades entre los sexos o por razones de género no son “naturales”, cosa que expreso Simona de Beauvoir al decir que “la mujer no nace, se hace, y que se ha de luchar contra estas desigualdades” (Zumbado; 2003: 24).

A pesar del reconocimiento del concepto de género abrir con dos preguntas el marco teórico: ¿De qué manera ha sido asimilado el concepto de género en los programas de desarrollo rural? ¿Qué perspectiva de género se utilizan en las instituciones encargadas de la implementación de programas de desarrollo rural en la Provincia del Chaco?

Para dar respuesta a las preguntas anteriores este capítulo inicia el marco teórico examinando las diferentes teorías sobre las mujeres y el desarrollo.

1.1.1.Mujeres en el Desarrollo (MED)

La corriente Mujeres en el Desarrollo (MED) fue el primer pensamiento feminista alternativo que logró incurrir en los ámbitos de toma de decisiones de desarrollo con algún éxito o prestigio. MED era una respuesta al tratamiento que estaban recibiendo las mujeres en las políticas de desarrollo y se entiende como “la integración de las mujeres en procesos globales de crecimiento y cambio económico, político y social” (Rathgeber, 1990:489 citado por Zumbado 2003).

Mujeres en Desarrollo (MED) surgió en los años setenta en un contexto en el que el paradigma de la modernización² estaba siendo cuestionado. En primer lugar MED

² Ingham, define en términos económicos, la modernización implica industrialización y urbanización y la transformación tecnológica de la agricultura. Socialmente, involucra el debilitamiento de lazos tradicionales, y el

que el otorgamiento de los recursos del desarrollo a las mujeres era de índole asistencialista. La mujer en tanto categoría homogénea, y sin considerar sus diferencias en términos de clase o raza, era considerada un “problema” que ameritaba atención especial dentro del concepto de bienestar y se la veía solamente como beneficiaria de asistencia social. Hernández sugiere que “como esposas dependientes y madres no tuvieron otra participación (en los programas y políticas de desarrollo) que la de ser receptoras de alimentos y servicios en la esfera productivas. La visión de la mujer bajo supuestos del modelo de desarrollo de la modernización estaba acorde con la concepción ideal occidental: apática, afectuosa, emotiva, débil y sumisa. Se veía a las mujeres aisladas del ámbito público, apáticas en su participación política, y relegada a la esfera privada, a lo apolítico. MED sostenía que durante las décadas de los años cincuenta y sesenta, el discurso ortodoxo de desarrollo modernista desplazaba a las mujeres de sus funciones políticas, económicas y religiosas a la esfera doméstica reproductiva (Hernández, 1999). Es decir, los esfuerzos de la modernización percibían a las mujeres como un segmento de la población considerada “vulnerable”, que no cabía dentro del discurso de la modernización porque ahí se premiaba la actividad económica y la contribución individual, dinámica y arriesgada al crecimiento económico.

En líneas generales, MED sostiene que la modernización no consideraba rol productivo de la mujer. Los programas respondían a las supuestas necesidades básicas e inmediatas de las mujeres que se reducían a la alimentación, planificación familiar, vivienda, salud, educación para sus hijos etcétera. Bajo este concepto del desarrollo se escinden y generalizan las esferas entendidas como “masculinas” que incluyen las esferas económicas y modernas, de los ámbitos reproductivos y tradicionales considerados como “femeninos”. Esta división impuso un modelo occidental y patriarcal de sociedad en el que se subrayan “los papeles de las mujeres en la maternidad” y se invisibilizan “las funciones económicas asociadas con el cuidado de los hijos y las hijas y el trabajo doméstico”. (Zumbado, 2004: 12). De acuerdo al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA): “El enfoque MED contribuyó decisivamente en los años setenta y comienzos de los ochenta a estimular la toma de

ascenso del mérito como la base del avance personal. Su dimensión política es la racionalización de la autoridad y el crecimiento de la burocracia. Culturalmente, la modernización está representada por el aumento de la secularización de la sociedad surgida de la divulgación del conocimiento científico. Tomado todo junto la modernización quiere decir cambio hacia esos tipos de sistemas políticos y económicos que se desarrollaron en Europa Occidental y Norte América en los siglos 18 y 19”. (Ingham, 1995:180)

conciencia, el interés, la legitimidad y el compromiso de los organismos internacionales y nacionales que se ocupan del desarrollo respecto de las cuestiones de la mujer”(Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 1995: 5).

Tinker, una de las pioneras en la crítica feminista a las políticas del desarrollo publicó un estudio en 1979 sobre los efectos adversos productos de los estereotipos occidentales sobre las funciones sociales de cada género y la manera en que generaban información errónea sobre las necesidades, actividades y capacidades de las mujeres y el desarrollo. Esta autora identificó 3 consecuencias de estos estereotipos en la planificación de políticas públicas: 1. la omisión de reconocer y utilizar roles productivos de las mujeres en sociedades tradicionales; 2. el refuerzo de valores y estereotipos conservadores que limitan a las mujeres a sus funciones reproductivas y domésticas; 3. la imposición de valores occidentales en cuanto a la definición occidental del trabajo reduciéndolo al empleo productivo y las prácticas aceptables para mujeres (Hernández, 1999).

Aunque el enfoque de MED contaba con múltiples corrientes, todas ellas rechazaron tres componentes interrelacionados del modelo del desarrollo entendido como modernización implementado entre los años cincuenta y sesenta:

- La supuesta neutralidad de género del desarrollo y de los planificadores y el encasillamiento de las mujeres en la esfera doméstica.
- La invisibilidad de las mujeres como agentes sociales económicos.
- La división de trabajo por género basado en un paradigma occidental de trabajo.

La solución a estos 3 problemas del modelo de desarrollo imperante, según MED, consistía en incorporar a las mujeres en proyectos específicos de generación de ingresos. Así se haría invisible la indispensable contribución importante de las mujeres al proyecto de la modernización. Lo cual, a su vez, imposibilitaría su exclusión de la distribución de los recursos del desarrollo. Como argumenta Viola: “En vez de examinar porque las mujeres se habían beneficiado menos (que los hombres) de las estrategias del desarrollo durante la década de los años setenta, el enfoque MED estudiaba como incorporar a las mujeres en iniciativas existentes de desarrollo” (Viola, 2000:36). El argumento de MED sostenía que la división sexual del trabajo por género

determinaba las relaciones que se establecen entre los géneros. Si hay desigualdad en términos simbólicos y remunerativos, habrá una relación de subordinación. Las políticas de desarrollo implementadas hasta ese momento no consideraban el valor económico del aporte de las mujeres al trabajo productivo. Solo veía su contribución reproductiva que supuestamente dependía de agentes con cualidades consideradas “femeninas”, emotivas y privadas. Esto se contraponía con las cualidades requeridas para llevar a cabo actividades económicas: racionalidad, dinamismo y eficiencia. Según MED, “como los planificadores contaban con información errada y prejuicios estereotipados, excluían a las mujeres de proyectos de generación de ingresos con lo cual el objetivo de MED era resaltar la contribución de las mujeres a la producción y al cambio mediante la diseminación de la información correcta y desagregada sobre el lugar de las mujeres en la economía que desmitificaba la división de responsabilidades” (IICA, 2003: 34). Este enfoque de MED ligaba el desarrollo al trabajo remunerado: dinero que equivalía para las mujeres a la liberación y poder. De ahí que las acciones de MED en los años setenta consistieran en combatir, por un lado, la presentación de las mujeres como “económicamente inactivas”, beneficiarias pasivas del recurso asistenciales y, por otro lado, el encasillamiento de las mujeres en sus roles reproductivos. La idea era que al sólo reconocer su contribución reproductiva, las “actividades productivas permanecen camufladas entre sus labores domésticas y familiares” (Hernández, 1999:68).

Zumbado (2003), divide a los puntos más problemáticos de MED en dos grandes bloques para simplificar el análisis. Primero señala: “se ha descrito al enfoque MED como un mandato mundial del feminismo liberal que, como tal, comparte muchas de las limitaciones asociadas a la visión del mundo liberal”. ¿Como mide MED el desarrollo? Desde su punto de vista liberal, el crecimiento económico es la clave: existe la convicción de que si las mujeres solo tuvieran ingresos, su situación sería diferente. La estrategia, por lo tanto, es destacar y defender a las mujeres en su función de actrices racionales y económicamente viables y activas. Luego, existe un vacío más fundamental de su teoría: la carencia de un análisis de poder. La disidencia respecto a MED insistía en que la subordinación de las mujeres no se podía divorciar de un análisis de las estructuras políticas y económicas dentro de las que estaban ubicadas las mujeres (Zumbado, 2003).

Sus críticos señalan que MED percibe a la familia como una unidad unida y homogénea. El hecho de separar a las mujeres de su entorno doméstico, atribuyéndoles, por encima de otras consideraciones, un carácter “racional” y enfatizando su participación en el mercado, niega la combinación del trabajo productivo con las relaciones y responsabilidades domésticas y comunitarias. MED inspiró el modelo para diseñar programas que indicaban y fomentaba la eficiencia y productividad de las mujeres ignorando que dichas actividades a su vez las mujeres las combinan con tareas reproductivas. Por ello muchos de estos programas resultaron en una sobrecarga de trabajo para las mujeres. Por lo tanto, MED no conlleva una transformación social sistémica, donde se cuestionan y desmitifican las bases de la subordinación de los menos poderosos. En pocas palabras, aunque MED se debe concebir como un proceso de cambio en las políticas del desarrollo que visibilizo el trabajo de las mujeres, no contiene una disposición política para facilitar el tipo de cambio que podría resultar en una modificación de las bases del poder y la desigualdad entre los género. MED consiste entonces en una perspectiva que pretende mejorar la situación de las mujeres, sin hacer tambalear las bases del sistema institucional productivo del capitalismo.

El conjunto de estas críticas condujeron al surgimiento de otra perspectiva denominada “Género en el Desarrollo” (GED). Esta perspectiva entiende que “la base de las desigualdades se encuentra en la articulación de las variables socioculturales de clase, género, etnia , etcétera” y que “la percepción de las mujeres como grupo homogéneo y aislado alienta políticas de desarrollo condenadas al fracaso” (IICA: 2005,13). El análisis de la situación de las mujeres sin sus responsabilidades, sin su entorno doméstico, sin situarlas dentro de las desigualdades étnicas y socioculturales mayores, es sólo una parte de la labor. No basta con tomar en cuenta a las mujeres; falta considerar la multiplicidad de sus roles y todo lo que eso conlleva.

1.1.2. Corriente teórica del Género en el Desarrollo (GED)

A partir de la década de los ochenta, MED comenzó a declinar y, desde ese momento, si no todas, por lo menos la gran mayoría de las políticas actuales hacen referencia explícita al concepto de género y al enfoque GED. “El objetivo principal de GED es la emancipación de las mujeres. GED identifica la subordinación y desigualdad de las mujeres como la barrera principal de su emancipación, a diferencia de MED que

señalaba problemas técnicos o exclusión de programas y políticas de desarrollo. GED es un enfoque “confrontacional” y su propósito es conseguir que las mujeres logren igualdad y equidad con los varones mediante su propio empoderamiento” (Moser, 1993:4). SEPSA –Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria- (1998) define GED como el análisis de los roles de género y las diferentes tareas, responsabilidades y oportunidades de acceso a los recursos y beneficios y a la toma de decisiones de los varones y mujeres, de las relaciones sociales de mujeres y varones y de los compromisos que asumen en cada actividad (SEPSA, 1998). En el enfoque GED se analizan las diferencias y las semejanzas y se hacen las propuestas de formas de integrar a mujeres y varones a la transformación social e institucional de las reglas de juego. La definición actual de desarrollo que usan las agencias de cooperación y las agencias estatales de desarrollo se basan en la perspectiva de GED. Bajo esta lupa sin duda el desarrollo es un proceso político.

En esta reorientación conceptual, las relaciones de género han encontrado un lugar central en los programas del desarrollo y la incorporación de la perspectiva de género ha surgido como una estrategia común para promover la igualdad entre sexos. La incorporación de la perspectiva de género en el sistema de las Naciones Unidas ha sido definida por el Consejo Económico Social (ECOSOC) como *“el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier acción planificada, inclusive las leyes, y esta destinado a hacer que preocupaciones y experiencias tanto de las mujeres como de los hombres sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objeto final es, lograr la igualdad entre géneros”* (ONU-ECOSOC, 1997:2).

Junto con la incorporación de la perspectiva de género, la potenciación de la función de las mujeres ha surgido como una cuestión de interés destacado. Para lograr la igualdad entre varones y mujeres hace falta que se produzca una “transformación”, con arreglo a lo cual las mujeres participen en la adopción de políticas y decisiones a todos los niveles de la sociedad. (Naciones Unidas, 1999). En este contexto, el poder efectivo no se puede otorgar sino que tiene que autogenerarse, facilitando el acceso de las

mujeres a recursos que les permiten aumentar el control de sus vidas y determinar que tipo de relaciones desearían establecer (Kabeer, 1995).

Fundamental para la emancipación de las mujeres es el disfrute pleno e igual por las mujeres y los varones de todos los derechos humanos. La Organización para las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación –FAO- reconoce que los derechos de las mujeres son una parte integrante e indivisible de los derechos humanos universales y que la erradicación de todas formas de discriminación por razones de sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional. Como se refleja en el *Examen de Beijing* y en el Artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Plan de Acción sobre Género y Desarrollo (2002-2007) de la FAO; reconoce que el disfrute pleno e igual por las mujeres y los varones de todos los derechos humanos es esencial para alcanzar un desarrollo agrícola y rural equitativo y sostenible (FAO, 2010:5).

Ha ido creciendo, especialmente en la investigación académica, el consenso en torno a la idea de que es un error centrarse en “las mujeres” en aislamiento.”Las primeras corrientes de GED refutaron la percepción de los problemas de las mujeres en términos de su “sexo” –las diferencias biológicas entre mujeres y varones- y, más bien recurrieron al “género” –la relación social entre mujeres y hombres mediante la cual las mujeres han sido sistemáticamente subordinadas- para explicar los problemas de las mujeres. El enfoque en el concepto de género, en vez de las mujeres, hace crítico examina no sólo la categoría mujeres –ya que esta sólo es la mitad de la historia- sino más bien mirar a las mujeres en relación a los varones, y la manera en que las relaciones entre estas dos categorías son socialmente construidas” (Moser, 1993:3).

1.1.3.El sexo y el género diferenciados

La diferencia entre “sexo” y “género” es el primer principio básico del enfoque GED. El sexo es visto exclusivamente como biológico e inmutable. En cambio, el género es una construcción social y por tanto pausable de ser cambiante y variable por razones temporales, geográficas, culturales y socioeconómicas. Consiste en diferenciar entre “masculino” y lo “femenino”.Lo masculino suele estar asociado con lo productivo y femenino con la reproducción y el cuidado. Estas diferencias son socioculturales; es

decir, se aprenden, son producto de la socialización y transforma la diferencia sexual en desigualdad social. El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) entiende por género “una categoría social que trasciende las diferencias biológicas entre los sexos y se concentra en las diferencias y desigualdades de roles entre hombres y mujeres por razones del contexto socioeconómico, las condiciones históricas y políticas, los patrones culturales y religiosos de las diversas sociedades en las cuales ellos y ellas interactúan” (IICA, 2005: 12).

1.2.Las relaciones sociales de género y el desarrollo

La transición del concepto de las “mujeres”, vigente en MED, a “relaciones de género” presente en GED indica un cambio clave en el análisis de las mujeres y el desarrollo. A partir de los años setenta, el enfoque, sobre todo en ámbitos académicos, se desplazó de “mujeres” a “género”, y reconoció “las limitaciones de centrarse en las mujeres de manera aislada” (Moser, 1993). “La preocupación de los autores como Oakley (1972) y Rubin (1975) con la manera de percibir los problemas de mujeres en términos de su “sexo” –diferencias biológicas entre mujeres y varones- en vez de considerar el “género” –la relaciones sociales entre mujeres y varones, en la que mujeres han sido sistemáticamente subordinadas- inspiró en gran parte este cambio de enfoque” (Moser, 1993:3). Centrarse en la categoría género en vez de en el rotulo descriptivo “las mujeres” hace crítico analizar no solo la categoría “mujeres” también analizar las mujeres en relación a los hombres, y la manera en que sus relaciones están que socialmente construidas” (Moser, 1993).

1.3.Roles de género y división de trabajos por sexo

GED tiene como objetivo reestructurar las relaciones sociales de poder –entre mujeres y varones, y entre ricos y pobres- y de emancipación de los grupos subordinados implica la pérdida de poder de algunas elites, lo cual afectará a algunos varones y a algunas mujeres. GED examina la contribución que hacen las mujeres en todos los aspectos de la vida social. El concepto, muy citado, de Moser del “triple rol” de las mujeres es uno de los pilares de GED (Moser, 1993). El triple rol es una manera de clasificar las funciones que desempeñan las mujeres. Los roles de las mujeres incluyen tareas remuneradas y no remuneradas en tres ámbitos –por eso se denomina

“triple rol”. La clasificación de Moser (1993) de los roles de género identifica las siguientes tres categorías de actividades atribuidas a las mujeres.

Rol reproductivo: la literatura considera a la reproducción femenina desde distintos aspectos: biológica, social y de la fuerza de trabajo o cotidiana. La reproducción biológica, esta dada por la naturaleza, hace que las mujeres tengan la función de concebir y parir niños/as. La reproducción de la fuerza de trabajo o cotidiana de la familia hace referencia al cuidado (higiene y salud) y alimentación de la misma como así también de la organización y mantenimiento del hogar, proveyendo las condiciones que permitan la recuperación de las energías empleadas en las actividades sociales y económicas del conjunto de los miembros de la familia. La reproducción social, es la educación y transmisión de valores o tradiciones, como así también las actividades comunitarias que asumen las mujeres en las instituciones locales como la escuela, la iglesia u otras organizaciones sociales.

Rol productivo: los trabajos que realizan las mujeres varían en las diferentes regiones, pero en la mayor parte de las agriculturas familiares participan en la actividad de renta de la finca, elaboran productos para la venta (artesanías, quesos, dulces, pan, etc.) y, cuando es posible, comercializan los excedentes de su producción para autoconsumo. Cuando estas actividades las realizan en el hogar junto a la familia y no reciben remuneración, son consideradas como “ayuda”, y no como “trabajo”.

Rol comunal: las actividades comunitarias, que tienden a asumir las mujeres en las instituciones locales como la escuela, la iglesia u otras organizaciones sociales. Las actividades comunitarias se realizan, en general, a la tarde. La recreación es limitada y se refiere, especialmente, a la visita de vecinos y familiares, escuchar radio, ver televisión, tomar mate y, en muy pocos casos, al juego con los niños/as.

En términos prácticos, GED plantea que una intervención de desarrollo que afecta uno de los tres roles de las mujeres también actúa sobre los otros roles, afectando el equilibrio que las mujeres pobres consiguen construir para poder cumplir con sus múltiples responsabilidades. Cuando se formula y propone un programa, siempre tiene que haber conciencia del triple rol de las mujeres porque sino podría aumentar la sobrecarga del trabajo de las participantes o impedir su participación en el programa.

1.4. Intereses estratégicos y prácticos de género

Maxime Molyneux: La distinción entre intereses estratégicos e intereses prácticos se puede entender mejor diferenciando la “condición” de las mujeres de su “posición”. La condición de las mujeres se refiere al estado material en el cual se encuentra la mujeres, la “posición de la mujer” define “la ubicación social y económica de las mujeres respecto de los hombres” (IICA, 1993).

En resumen, GED es un enfoque integral. Mira “la totalidad de la organización social, la vida económica y política para entender la formulación de aspectos particulares de la sociedad” (Zumbado, 2003: 21). Los 4 pilares analíticos del enfoque GED antes descritos – 1) el sexo y género diferenciados, 2) las relaciones sociales de género y el desarrollo, 3) roles de género y división de trabajo por sexo, 4) intereses estratégicos y prácticos de género- conducen hacia la reexaminación de la esencia de las estructuras sociales, del papel que estos juegan en la subordinación o emancipación de las mujeres, y la relación que la subordinación de las mujeres tienen con otras relaciones sociales (de clase, etnia y raza).

1.5. Conclusión: Mujeres en el Desarrollo vs. Género en el Desarrollo

Aunque Mujeres en el Desarrollo (MED) y Género en el Desarrollo (GED) tienen sus diferencias, los dos enfoques coinciden en que hay que transformar la situación de las mujeres y las relaciones de subordinados entre las personas. Este reto ha sido identificado como “el meollo incambiable” del feminismo: el compromiso de “quebrantar las estructuras de la subordinación genérica” y desarrollar una visión de la mujer como actora plena en todos los niveles de la vida social (Zumbado, 2003).

MED se preocupó por la invisibilidad y exclusión de las mujeres del trabajo productivo en el desarrollo e identificó la clave de su subordinación como la falta de acceso a recursos de desarrollo. No preguntaba qué papel jugaban las relaciones de género en la restricción de este acceso. Su meta consistía en la inclusión de las mujeres y una mayor eficiencia en el desarrollo. La estrategia “buscaba integrarlas dentro de los procesos de desarrollo existentes” pero sin ponerlos en cuestión (SEPSA, 1998: 18).

MED hizo varias aportaciones valiosas: logro situar los problemas de las mujeres sobre la mesa de discusión y documentó el enorme aporte económico de las mujeres y las limitaciones que enfrentan. GED cuestiona el modelo de desarrollo imperante y parte del análisis de las relaciones de género en todos los ámbitos de la vida social (Hernández, 1999).GED insiste que la “situación de la mujer”-termino que describe la unión entre los conceptos de condición y posición- es producto de los intereses conflictivos entre mujeres y varones, y estos resultan en las relaciones desiguales de poder y subordinación de las mujeres.

El cuadro siguiente identifica los aspectos principales de MED y GED y expone gráficamente las diferencias entre los dos enfoque.

Tabla 1: Los Aspectos principales de MED y GED y sus diferencias

<i>Aspectos principales de MED y GED</i>	<u>Mujeres en el desarrollo</u>	<u>Género en el Desarrollo</u>
<i>Enfoque</i>	Mujeres como centro del problema.	Mujeres y relaciones de género con varones.
<i>Problema</i>	La exclusión de las mujeres del proceso de desarrollo (siendo la mitad de los recursos humanos productivos)	Relaciones desiguales de poder (ricos y pobres, varones y mujeres) que frenan un desarrollo igualitario y la plena participación de las mujeres.
<i>Solución</i>	Integración de las mujeres en el proceso de desarrollo existente.	Desarrollo sostenible e igualitario con toma de decisiones compartidas entre hombres y mujeres.
<i>Estrategias</i>	Proyecto para mujeres. Componente de mujeres. Proyectos integrados. Aumentar la productividad de las mujeres y sus ingresos. Aumentar las habilidades de las mujeres para cuidar el hogar.	Identificar y señalar las necesidades prácticas de mujeres y varones para mejorar sus condiciones de vida. Al mismo tiempo, identificar y señalar los intereses estratégicos de las mujeres.
<i>Consecuencias</i>	Este enfoque ha aumentado a menudo la carga de trabajo de las mujeres sin lograr un mayor poder económico. Las mujeres no han sido consultadas sobre el tipo de desarrollo e integración que buscaban. Se da una integración en el mundo de los varones sin cambio en las relaciones de poder.	Las intervenciones del proyecto se basan en los roles, responsabilidades y las relaciones de poder de las mujeres y los varones en la sociedad a la que pertenecen y las necesidades resultantes para cambiar su situación. Se puede entender G como un esfuerzo para mejorar la posición de mujeres en relación a varones de manera beneficiosa y transforme sociedad en su totalidad.

Fuente: (Zumbado, 2003:66).

CAPÍTULO II DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

En el capítulo anterior se analizaron las 2 corrientes teóricas más importantes relacionadas con las mujeres y el desarrollo –MED y GED-, sus diferencias y similitudes, sus virtudes y limitaciones. Este capítulo dan a conocer las diversas acepciones del concepto de desarrollo rural y los preceptos esenciales del enfoque territorial rural. El punto de partida de este capítulo es la revisión de los modelos y enfoques que abordaron el desarrollo rural desde la década de los 50, momento histórico en el que se populariza el concepto de desarrollo, hasta la actualidad. El periodo histórico mencionado se identificaron los siguientes aspectos:

a) cinco enfoques de desarrollo rural,

b) la modificación del concepto de desarrollo rural a través del tiempo, se han incorporado aspectos relacionados con lo ambiental, la participación, la inclusión de género entre otros,

c) tradicionalmente cada enfoque de desarrollo rural ha guardado correspondencia con un modelo de desarrollo, sin embargo, en las últimas décadas los enfoques se apoyan en un modelo participativo de desarrollo y sociedad.

En este marco, el desarrollo territorial da significado a todos los actores, las instituciones y los activos presentes en un territorio. Se definen estrategias de desarrollo a partir de realidades locales. El fundamento del enfoque territorial se vincula a la toma de conciencia creciente del papel de los recursos endógenos en la búsqueda de un desarrollo duradero originado en los territorios.

2.1. Modelos y Enfoques del Desarrollo Rural

Resulta interesante comenzar la presente de la sección desarrollando los principales planteamiento sobre modelos y enfoques de desarrollo rural encontrados en la literatura revisada.

Tabla 2: Modelos y Enfoques de Desarrollo Rural

Modelos o Teorías	Enfoque de Desarrollo Rural
Modernización	Modernizador (1950-1960)
Industrialización	Industrializador – Modelo de sustitución de importaciones (1960-1980)
Neoliberal	Aperturista(1980-1990)
Neoestructural	Integrador- Neoliberal (1990-2000)
Ecléctico	Territorial – Medios de Vida 2000

2.1.1.El carácter modernizador

Según Kay (2005:3), la teoría de la modernización se fundamenta en la premisa que dicta que los países del tercer mundo deberían seguir la misma senda que los países capitalistas desarrollados. Los principios de esta teoría se concretan en un proceso de desarrollo rural denominado modernizador, el cual se realiza mediante la penetración, a la vez, económica, social y cultural por parte de los países industrializados del “Norte moderno” en los países agrarios rurales del “Sur Tradicional”. En términos más detallados, los esfuerzos realizados a partir de la aplicación de esta teoría se concentraban en encontrar caminos para que los países desarrollados difundieran entre las naciones del Sur: conocimientos, capacidades, tecnologías, organización, instituciones, actitudes empresariales y rasgos ideológicos y políticos.

2.1.2.Industrializador

Se deriva de la propuesta teórica conocida también con el nombre de modelo Cepalino, haciendo referencia a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Una de las cinco comisiones regionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), desde donde se promovió a toda Latinoamérica. Otros hacen referencia a esta teoría como ISI o Industrialización por Sustitución Importaciones.

El modelo ISI, “*buscaba proteger el mercado interno y garantizar la disponibilidad de divisas para poder importar los bienes de capital y de consumo intermedio para la industria. Asimismo, parte de la estrategia de este modelo de garantizar el flujo de mano de obra del sector rural agrícola al sector industrial urbano, incentivó una alta migración campo-ciudad. De igual forma suponía que si había un avance en lo industrial, en los procesos de urbanización y en la disminución de la población en el sector rural, cambiarían, entonces, las condiciones de pobreza, debido al aumento de productividad, el crecimiento económico y la absorción del empleo*” (Pérez y Farah, 2002: 16 citado en Suárez Restrepo y Ospina Parra, 2008:51). El carácter industrial que asumió la aplicación de este modelo en los procesos de desarrollo rural, se debió al hecho de que orientó la producción de materia prima hacia la industria, con el fin de generar divisas y abastecer la demanda interna, tanto rural como urbana. La aplicación de este modelo implicó una intervención frente a la competencia internacional, en controlar los mercados de productos locales y de exportación, y en estimular al sector agrícola e industrial (IICA, 2003).

Lejos de constituirse en una alternativa frente al modelo anterior, el modelo industrializador es visto y analizado como un apéndice o continuación de la llamada “*revolución verde*”, toda vez que el desarrollo de la industria requería de grandes extensiones y alta productividad de los cultivos ligados a los procesos industriales, para lo cual era necesario el uso de los denominados paquetes tecnológicos en los sistemas productivos agropecuarios. Este modelo predominó en Colombia y América Latina, desde la década de los 60, hasta comienzos de los 90, cuando se estableció el modelo neoliberal.

2.1.3.La tendencia aperturista

Promovido por agencias internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, “este modelo proponía reglas económicas iguales para todos los sectores de la economía, es decir, propugnaba porque no hubiese políticas particulares que favorecían algún sector productivo en especial, y ponía en igualdad de condiciones al capital tanto nacional como extranjero. En este contexto teórico, no era viable hablar ni referirse a políticas de desarrollo rural, sino más bien a un escenario macroeconómico estable y uniforme” (Kay, 2005:17). El modelo está amparado en las propuestas de

globalización y de apertura de los mercados. Busca una reconversión agrícola hacia la exportación, la modernización de la tecnología y los agro-negocios, mediante el desmonte de los regímenes de protección sobre las exportaciones, la reducción de aranceles para la importación de productos agropecuarios, el incentivo a la participación del sector privado y el apoyo público a empresas productoras de bienes agropecuarios de consumo final altamente competitivos por su precio, calidad o características. En la década de los ochenta se caracteriza por el énfasis en el desarrollo sostenible, en el que se integran conceptos como el uso racional y la conservación de los recursos nacionales, las redes sociales rurales, la perspectiva de género, la reducción de la pobreza, la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones y la gerencia de proyectos.

2.1.4. La apuesta integradora

Surge entre la década de los 80 y comienzos de los 90 como enfoque alternativo al neoliberalismo y las nuevas realidades generadas por la globalización. Al igual que el enfoque estructuralista o de industrialización, es sostenido y apoyado por la CEPAL. Plantea la intervención del Estado como promotor del desarrollo. Este aspecto está acompañado de requerimientos relacionados con: a) la necesaria reestructuración de los Estados de manera que puedan acceder a una mayor capacidad de gestión mediante la cual se logre el fomento y la garantía del desarrollo del recurso humano y una distribución equitativa del crecimiento económico; b) la suspensión de las actividades productivas; c) las políticas agrícolas deben reconocer la heterogeneidad de los productores agrícolas, por lo que se deben diseñar políticas diferenciadas que favorezcan la economía campesina (Sudrez Restrepo Ospina Parrá, 2008). Este enfoque incluye la articulación selectiva a los mercados mundiales, menciona la importancia del conocimiento y la tecnología para el desarrollo de las sociedades modernas y hace menos énfasis en la reforma agraria como elemento estratégico para este proceso. “Da mayor importancia a los mercados, a la empresa privada y al capital extranjero, a los que considera como necesario para que un país alcance niveles satisfactorios de desarrollo, también resalta la intervención del Estado como máximo ente regulador o controlador del mercado” (Kay, 2005:25).

2.1.5. Al rescate del territorio

Conocido como el Enfoque de Desarrollo Territorial Rural (DTR), surge como consecuencia de los resultados contrarios de los enfoques diseñados e implementados. Tiene sus fundamentos sobre todo en la teoría de Marshall 1930, con el concepto de distritos agroindustriales. Según esta teoría, la aglomeración de empresas de un mismo sector en un territorio, genera las denominadas “economías externas locales” (internas al territorio). Estas economías contribuyen a reducir los costos de producción debido a la presencia de mano de obra calificada, fácil acceso a recursos y servicios, reducción de costos de transporte, flujo de información y conocimiento y un encadenamiento hacia los mercados. Este enfoque el desarrollo es definido “como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva “tiene el propósito de estimular y facilitar la interacción y concertación de los actores locales entre si y entre ellos con agentes externos relevantes, así como el incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios” (Acosta, 2006:6).

2.1.6.La nueva ruralidad

Esta propuesta se estructura en torno a las transformaciones experimentadas por el sector rural, ocasionadas, en gran medida, por el proceso de globalización y la implementación de las políticas neoliberales en países en vías de desarrollo. Según Giarracca Norma (2008), entre estas transformaciones están: a) la multi o pluriactividad cada vez mas presente en la ocupación de la población campesina que se manifiesta en el creciente empleo de actividades no-agropecuarias (artesanías, comercio, transporte, turismo rural y procesamiento de productos agropecuarios), y que se realizan tanto en el predio como fuera de éste. Otros campesinos se emplean como asalariados en empresas agroindustriales, en la construcción de caminos y viviendas y en empresas capitalista de todo tipo, ubicadas sea en el sector urbano o en el rural; b) tendencia hacia el trabajo salarial; c) intensificación de procesos de migración, de largo y corto plazo, hacia áreas rurales o urbanas, dentro y fuera del país; d) diversificación de las fuentes de ingresos de la mayoría de los hogares campesinos; e) cambio en la valoración del espacio rural debido al ecologismo, a la recreación y al turismo rural, a los cambios en los patrones culturales y en los estilos de vida de la población rural debido, entre otros, a la mayor interacción rural-urbana y a la influencia de medios de comunicación (CEPAL, 2003 citado en Garriacca Norma: 2008, 13).

2.1.7. Los Programas de Desarrollo Rural en Argentina (PDR)

Los Programas de Desarrollo Rural –PDR- en Argentina surgen a mediados de la década de los 90, cuando esta en plena difusión el enfoque de Desarrollo Territorial Rural (DTR). Porque las propuestas de Desarrollo Territorial Rural aparecen recién 20 años después de los primeros intentos (1985) dirigidos a formular un programa de desarrollo rural para todo el norte argentino. Los PDR surgieron y fueron implementados, fundamentalmente, desde áreas específicas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) y desde el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria)-dependiente de la primera-, involucrando a toda una malla de actores institucionales (gobiernos provinciales, locales, ONG, cooperativas, organizaciones de productores, redes, etc.) (Manzanal, 2007).

Los Programas de Desarrollo Rural –PDR- diseñados al promediar la década de 1980 e implementados a partir de 1995 perseguían como objetivo explícito alcanzar mejoras en la calidad de vida, la producción, la colocación en los mercados y las formas de organización y participación del sector de pequeños productores y pobres rurales. (Manzanal, 2007). En la Argentina, los programas dirigidos a los pobres rurales se gestaron en el contexto de los programas de ajuste ortodoxo neoliberal, con polarización social creciente y con un Estado prescindente y carente de instrumentos para la implementación de una política de desarrollo nacional. Una parte importante de estos programas se basaron en la transformación productiva y en el mejoramiento de los ingresos o del nivel de vida de los pobres rurales, en general, pequeños productores agropecuarios. Ya avanzados los 90s se dirigieron, también, a trabajadores transitorios agropecuarios. Sin embargo, estas propuestas resultaron contradictorias con la política macroeconómica neoliberal, generadora de procesos crecientes de marginación o exclusión social, y en particular del sector pequeño productor agropecuario.

Conceptos tan amplios como lo rural y desarrollo rural han sufrido transformaciones que se manifiestan en la definición de las políticas que ordenan y regulan el mundo rural y el sector agropecuario y en la orientación y ejecución de los programas de Desarrollo Rural. Estas transformaciones se producen en un escenario dinámico en divergencias, conflictos, intereses y tensiones, que es el territorio. Y es en

el territorio donde se construye el sentido social de lo rural, la identidad y se moviliza el patrimonio de dichos espacios. La relación que se construye entre la sociedad y los espacios rurales que tiene lugar en los territorios es lo que se denomina ruralidad.

2.2.Territorio y Ruralidad. Conceptos principales

2.2.1. Territorio

En los discursos sobre políticas públicas y el desarrollo rural, la noción de Territorio aparece vinculada a la afirmación de que es necesario superar las políticas diseñadas centralmente y de aplicación uniforme, por respeto a la realidad de cada situación social, para lograr mayor eficacia. También conlleva el principio funcional de articulación coherente de políticas públicas que resaltan relativamente abstractas cuando se definen en el orden nacional, siendo el lugar de hacer eso “abajo”, en el Territorio, donde las políticas se concretan en intervenciones y tienen consecuencias materiales particulares, concretas. Esa lejanía puede ser tomada en términos geográficos, de distancia o tiempo, o en términos de diversidad cultural (los del centro no conocen, no experimentan cotidianamente lo que pasa en los diversos Territorios) o de intereses distintos o mal representados. Esta idea de Territorio está suponiendo que estamos hablando de algún segmento geográficamente recortado de la realidad social, no toda la sociedad nacional, menos aún global. Con este concepto, siguiendo a Coraggio, nos referimos a alguna región, a algún territorio definido como continente de todas esas relaciones, a veces definido administrativamente, como el territorio de tal municipio o de tal departamento o de tal zona. Podemos poner alto en la escala de valores la autonomía local, la ruptura de ciertas dependencias, pero en el mundo moderno una región no puede existir ni desarrollarse realmente sin ser parte de un todo mayor” (Coraggio, 2007).

Desde la perspectiva del Enfoque del Desarrollo Territorial, un territorio es un espacio geográfico caracterizado por:

- La existencia de una base de recursos naturales específica;
- Relaciones sociales, institucionales y formas de organización propias, conformando un tejido o entramado socio institucional característico de ese lugar;
- Determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso;

Todas estas características imprimen al territorio una identidad, como una huella digital, que lo hace único, poniendo de relieve que el territorio no es un mero soporte geográfico de recursos y actividades económicas sino una construcción social producto de las interrelaciones y decisiones de los actores locales en torno a un proyecto de desarrollo concertado entre todos ellos (INTA, 2009:3).

Entre los sistemas de interacción que dan origen a la producción social del territorio es altamente importante considerar las relaciones de género, que a su vez constituyen una construcción social. Las relaciones de poder entre varones y mujeres, producto de una desigual posición en la estructura social, en relación con el sistema de producción y reproducción dan como resultado una actividad espacial diferenciada. Por esta razón, a su vez, varones y mujeres son constituidos como actores sociales con desiguales oportunidades de desarrollar capacidades desiguales – reales y potenciales- de crear, recrear y apropiarse del territorio. En efecto, el grado de control, así como el conjunto de prácticas y sus expresiones materiales y simbólicas capaces de garantizar la apropiación y permanencia de un determinado territorio por un determinado agente social, o Estado, o por los diferentes grupos sociales, están fuertemente cruzados por el tipo de relaciones de género predominantes en un determinado espacio. De esta forma, apropiación, identidad y afectividad espacial, que se combinan definiendo territorios, no son iguales para varones y mujeres (Parada, 2004:10).

2.2.2.Ruralidad

La concepción de lo rural hasta la Segunda Guerra Mundial fue planteada en términos dicotómicos: campo y ciudad se enfrentaron como opuestos. El campo para el trigo y las vacas y la ciudad es para la gente; la tradición y el retraso tecnológico por un lado, y la modernidad y el progreso por otro. En esta polarización entre campo y ciudad hay una línea muy tajante entre ambos ámbitos territoriales. A partir de la Segunda Guerra Mundial se empieza a construir otro modelo explicativo de lo rural. Ya no se trata del enfoque dicotómico entre campo y ciudad, sino la existencia de un continuum entre ambos. En este nuevo modelo, la ciudad como fuente del saber y del progreso y la modernidad, tiene que difundir todo lo que es la ciencia, la tecnología, la cultura hacia el campo, que es el lugar de la tradición, el trigo y las vacas. En definitiva, se trata de un proceso de conquista de la ciudad al campo.

Ya a partir de los 70 el proceso de modernización tecnológica, cultural, y la mayor movilización espacial de la gente genera dos grandes dinámicas de alto impacto sobre la relación campo ciudad y sobre la organización del mundo rural. La primera dinámica es la diferenciación social rural, debido a la creciente movilidad y a la diversificación de las formas de construcción social de la realidad. Históricamente en las áreas rurales existió un modelo de construcción social de la realidad que se generaba a través del contacto cara a cara, de la relación entre los vecinos, había una cultura construida localmente. Con el advenimiento de la movilidad y la revolución de los medios de comunicación masivos (televisión, radio, Internet, etc.) se diversifican las formas de construcción social de la realidad. La segunda dinámica que se produce es que con la creciente movilidad, se deslocalizan las relaciones sociales y económicas. Las relaciones sociales y económicas de los productores agropecuarios ya no se realizan en el mismo paraje o pueblo, sino en otros ámbitos territoriales (relaciones comerciales por ejemplo) Este proceso de deslocalización de las relaciones sociales y económicas permite a los actores elegir con quien y donde van a construir vinculaciones, lo cual vacía de relaciones al entorno local. Esto genera un proceso de fragmentación en las áreas rurales en donde coexisten áreas que dependen de las relaciones de vecindad y otras áreas o porciones de los territorios rurales que dependen de las acciones de su propietario que se encuentra en Rosario o en Brasil, por ejemplo.

Durante la década de los 90 las políticas de desarrollo local tuvieron en muchas partes como eje central la generación de condiciones para que los espacios locales se articularan con las dinámicas globales, de manera de poder captar oportunidades de valoración de recursos territoriales. “Este proceso no implica la construcción de un proceso de desarrollo territorial. Para reconstruir los territorios fragmentados es necesario avanzar hacia un proceso de articulación, de integración y de consenso entorno a un proyecto de desarrollo territorial, articulando a los actores que están vinculados e implicados por lo que pasa ahí adentro, con lo que pasa en ese Territorio. Esto implica que el desarrollo rural involucra al productor/ra que trabaja y vive allí, pero también incluye a aquellos que no viven pero que están involucrados por ese Territorio” (Sili, 2005:67 en INTA: 2009, 38-39).

En el siglo XXI, en el debate sobre ruralidad, se reevalúa la concepción de lo rural, considerándolo ahora de forma estratégica y revisando el tradicional papel marginal y residual que se le ha asignado hasta el momento. Al adoptar la visión territorial rural con sus dimensiones económicas, ambiental, social, cultural, histórica y política se abren espacios para repensar el tipo de desarrollo rural y considerar, desde los inicios de esta nueva conceptualización, el rol clave que desempeñan las mujeres, hasta ahora invisibilizado en la antigua concepción de lo rural, por ser a su vez invisible su rol como productoras agropecuarias, actividad central en la vieja concepción.

2.3.Desarrollo Territorial Rural

Sili (2009), define al Desarrollo Territorial Rural como un proceso de "...transformación rural que, a través de la organización y dinamización del territorio y de la puesta en marcha de metodologías dinámicas y flexibles de organización social, pretende alcanzar:

Alto grado de innovación y diversificación económica productiva con actividades agrícolas y no agrícolas que permita construir sistemas productivos locales competitivos, reducir el riesgo y la vulnerabilidad frente a los cambios en los mercados y reducir drásticamente los niveles de pobreza y marginalidad.

Altos niveles de capital social y cultural rural a fin de fomentar la inclusión social, el arraigo de la gente a su tierra y una mayor capacidad de innovación social y cultural.

Infraestructura y equipamientos y servicios eficientes para el desarrollo económico y mejoramiento en la calidad de vida" (Sili, 2005:67 en INTA, 2007:3)

El desarrollo territorial rural es un modelo de intervención que tiene como objetivo promover el desarrollo integral de las áreas rurales, lo cual tiene diferentes significados para cada una de esas sociedades. Esa decisión es una decisión soberana de la gente que vive en ese lugar, que tiene la potestad y la necesidad de definir cual es el proyecto territorial que quiere construir. El desarrollo territorial rural se caracteriza por la presencia de dos conjuntos de estrategias simultáneas y complementarias: estrategias territoriales y sectoriales.

Las estrategias territoriales son las que constituyen la puerta de entrada de la promoción del desarrollo de una localidad, son las que ponen acento en la organización y el mejoramiento de las estructuras y los procesos territoriales valiéndose de ello, de proyectos y acciones, ya sean de carácter territorial o de carácter sectorial.

El otro conjunto de estrategias son las estrategias sectoriales. Estas pueden ser de desarrollo económico, desarrollo sociocultural, político institucional, perspectiva de género, etc. Coadyuvan, viabilizan, instrumentan o acompañan las estrategias territoriales. En la práctica, estas estrategias territoriales y sectoriales se construyen en forma conjunta y muchas veces de manera indiferenciada, pero, en definitiva, entre todas ellas constituyen un sistema de acción que operan en conjunto.

En Argentina, durante el gobierno del ex Presidente Kirchner (2003-2007), se formuló la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que consta de dos ciclos de trabajo: el primer ciclo abarca de 2005 a 2008 y funcionó como disparador de la convocatoria institucional realizada por el Gobierno Nacional, desde la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública a las Provincias, con la finalidad de iniciar un trabajo conjunto. En él los equipos provinciales elaboraron un diagnóstico, traducido como “Modelo Territorial Actual” que fue construido después de la formulación de cuatro caracterizaciones: la del medio natural, la social, la económica y la del medio construido. El Modelo Territorial Deseado surge como respuesta superadora del Modelo Territorial Actual. Su elaboración es el resultado de un proceso interactivo de evaluación de escenarios, basado en el conocimiento producido durante la etapa del diagnóstico y orientada por los objetivos políticos determinados. En este proceso, los equipos locales dividieron cada provincia en regiones o áreas geográficas de intervención, integrando las visiones locales y sectoriales rurales en perspectivas territoriales de planificación. En el segundo ciclo del plan estratégico territorial (2008-2011) se establecieron tres lineamientos: institucionalizar la planificación, fortalecer la metodología de trabajo y diseñar un sistema de seguimiento y evaluación.

El trabajo metodológico con las Provincias en el Segundo Ciclo del Plan Estratégico Territorial –PET- arrojó, como productos, la actualización de los Modelos Deseados construidos durante el Primer Ciclo, respaldada por árboles de objetivos regionales con sus respectivas estrategias y una cartera de proyectos identificada,

ponderada e integrada en función de la información obtenida en cada etapa. Todo terminó en un Mapa de Proyectos Ponderados que complementa el mapa del Modelo Deseado (Balestri 2011).

2.4.El Enfoque Territorial en la Práctica del Desarrollo Rural.

Elementos distintivos de la propuesta

Existe una fuerte convergencia en torno a los conceptos básicos que pueden ser el sustrato de un enfoque territorial del desarrollo rural, ellas surgen a partir de la revisión de experiencias y propuestas innovadoras en diversos países de la región; de la experiencia europea LEADER y, así como de las propuestas de los organismos de cooperación para el desarrollo. Visiones que destacan aspectos como la participación y el empoderamiento de los pobladores rurales, y se retoman los principales elementos conceptuales de la nueva ruralidad (IICA, 2008).

En el siguiente apartado se hace un repaso de esas innovaciones, tanto en Europa como en América Latina:

2.4.1.La Unión Europea.

En 1988 la Unión Europea presenta el documento El futuro de la sociedad rural (The Future of Rural Society), el cual tiene al menos tres derivaciones importantes para la política de desarrollo rural. a) pone de manifiesto la heterogeneidad de las zonas rurales y la multiplicidad de funciones que estas desempeñan; esto es, las áreas rurales cumplen otras funciones, además de la producción, tales como la protección y la conservación del ambiente; b) establece la importancia de las áreas rurales para la sociedad como un todo; y c) subraya que las características especiales de cada área rural puede ofrecer alternativas para el desarrollo y la diversificación de actividades, siempre dentro de un contexto de sostenibilidad. El principal elemento que subyace de lo anterior es el reconocimiento explícito del proceso de diversificación de actividades económicas que había ocurrido, con diferentes grados de intensidad, en muchas regiones rurales europeas. Se trataba de políticas territoriales y no sectoriales, dirigidas a toda la población rural y no solamente a los agricultores, diferenciadas según el conjunto de

factores y recursos disponibles en cada área y por lo tanto específicas para cada área. La heterogeneidad de las áreas rurales debía ser reconocida como un elemento positivo.

2.4.2.El surgimiento del enfoque territorial y las iniciativas LEADER

Otro hito importante en este periodo, lo constituye la iniciativa LEADER³ (Liasson Entre Actions de Developpement de L' Économie Rurale), que comenzó a funcionar en 1991. Las orientaciones más importantes promovidas por esta, en primer momento, fueron: a) enfoque territorial, que reconoce la diversidad y especificidades de cada zona rural; b) estrategia de abajo hacia arriba, que promueve la participación, el involucramiento y la co-responsabilidad de la población en la definición de su propio desarrollo; c) enfoque integrado que promueve la coordinación de acciones; d) alianzas horizontales, que promueven la colaboración entre Grupos de Acción Local (GAL), a nivel nacional y transnacional; e) colaboración en redes, que pretenden la interconexión interna y externa de las áreas locales; f) la innovación, que fomenta el desarrollo de soluciones nuevas, específicas y diferentes, utilizando recursos endógenos; g) la descentralización, que busca la transferencia de competencias al nivel local.

2.4.3.Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

En su marco estratégico 2002-2006, plantea que: a) el desarrollo de pequeñas poblaciones y ciudades de tamaño medio así como la promoción de corredores económicos, crean un entorno propicio para la reducción de la pobreza rural; b) la mejora del bienestar de la población rural exige el fortalecimiento de las instituciones locales... y c) la creación de oportunidades de ingreso y empleo para los pobres rurales debe prestar atención también al desarrollo de la industria, los servicios y los vínculos agricultura-industria-servicios.

2.4.4.Banco Interamericano de Desarrollo

En su Estrategia de Reducción de la Pobreza Rural (BID, 1998), adopta un enfoque de desarrollo territorial multisectorial que es ratificado en las conclusiones de la

³ El Programa LEADER (Liasson Entre Actions de Developpement de L' Économie Rurale), es un programa de desarrollo rural en la Comunidad Europea que se inició en 1991, siendo desde entonces una referencia a nivel mundial del enfoque territorial de desarrollo aplicado al medio rural.

Conferencia para el Desarrollo de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza, organizada en el marco de su Asamblea Anual de Gobernadores del año 2000, en el enfatiza el carácter multisectorial, territorial y descentralizado que deben tener las estrategias del desarrollo rural y de lucha contra la pobreza.

2.4.5.Organización de la Naciones Unidas para la agricultura y la Alimentación (FAO)

En su XXVI Conferencia Regional para América Latina y el Caribe (FAO,2000), propone un enfoque territorial del desarrollo rural que supone transitar del pequeño productor a la familia rural ampliada; del empleo agrícola al multiempleo; de una política agrícola genérica a políticas diferenciadas de acuerdo con tipos de unidades familiares; de la producción agrícola a los encadenamientos de esta con la agroindustria y los servicios; y de la antítesis entre Mercado/Estado a la reconstrucción de las instituciones como mediadoras entre la sociedad civil, el Estado y el mercado.

2.4.6.Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Asociada con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), formula el Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización (1995), orientado a promover iniciativas de desarrollo económico local, entendido éste como un proceso de transformación de la economía y la sociedad de un territorio, cuyo objetivo es el de superar dificultades impuestas por la globalización por medio de los cambios estructurales requeridos para afrontar las demandas de competitividad y sostenibilidad ambiental, que permitan mejorar las condiciones de vida de la población.

2.4.7.Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

Bajo el título de “nueva ruralidad”, a principios del año 2000 señala la creciente importancia del desarrollo focalizado en unidades territoriales” e indica que “...el concepto de territorio tiene una connotación amplia y multidimensional, constituyendo

unidades integrales de planificación e iniciativas de desarrollo, especialmente en aquellos de alta expresión rural. Este tipo de planteamiento “fueron incorporados en la declaración surgida de la Primera Reunión Ministerial sobre Agricultura y Vida Rural, en que se plantea una nueva visión de la agricultura y la vida rural entendida...” como un balance o combinación adecuada de lo urbano y lo rural.” (IICA, 2005:11).

Debido a esta multiplicidad de situaciones heterogéneas que caracterizan al mundo rural latinoamericano, el RIMISP –Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural- ha optado por formular un reducido número de criterios para el diseño de estrategias y políticas que tengan como objeto contribuir a la superación de la pobreza rural. Los criterios que constituyen la base para el análisis de la parte empírica de esta tesis son los siguientes:

Criterio 1: La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de forma simultánea en los Programas de DTR

El primer criterio operacional pretende destacar la interdependencia de la transformación productiva y el desarrollo institucional.

La competitividad el carácter sistémico de esta, la innovación tecnológica, la construcción de vínculos con mercados dinámicos, y las relaciones urbanos-rurales son impensables sin contratos, redes que permitan el acceso a conocimientos y habilidades, alianzas entre agentes que se complementan para el logro de objetivos compartidos.

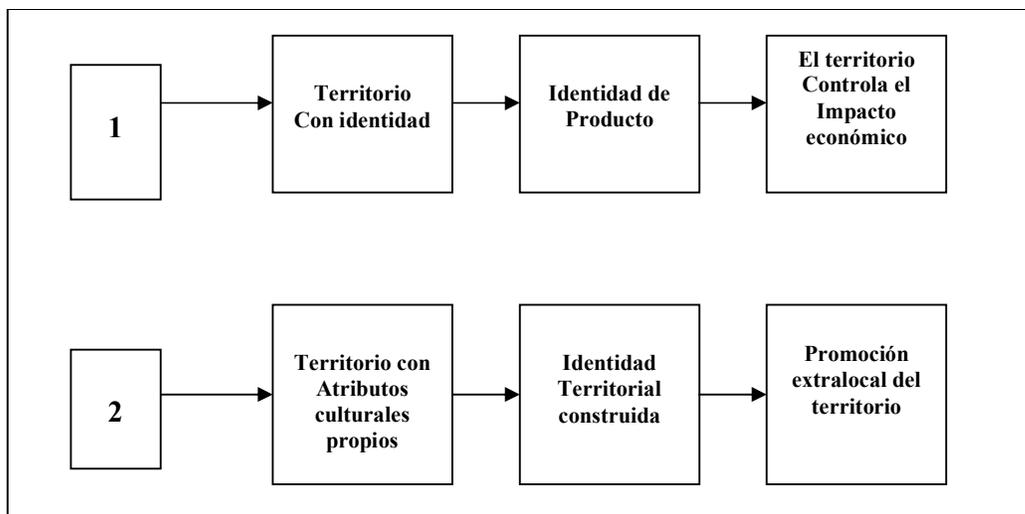
Criterio 2: Los programas de DTR deben operar con un concepto ampliado de lo rural

Este criterio destaca como esencial, de que el concepto de lo rural, cuando el objetivo es la superación de la pobreza, debe necesariamente incluir el o los núcleos urbanos con los que las áreas en situación de pobreza tiene o podrían tener vínculos funcionales en aspectos tanto productivos como sociales.

Criterio 3: Para los programas de DTR, el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente

No puede haber una definición operacional genérica de lo que se entenderá por territorio en el contexto de esta propuesta. Puesto de esta forma, el territorio en cada proceso de desarrollo rural es una construcción social, y no un espacio “objetivamente existente” y delimitable mediante un puro ejercicio técnico ex ante, en virtud de una u otra variable o conjunto de variables físicas o económicas. Ray (1998) introduce el concepto de “economía de la cultura” (*cultural economy*) como un posible enfoque del desarrollo rural basado en la revalorización de un espacio dado, a partir de elementos de su identidad cultural. Se trata de iniciativas en la que los atributos culturales de una localidad determinada se convierten en el elemento clave para mejorar las condiciones de vida rural. Dichos atributos (*markers*) incluyen: alimento tradicional, idiomas regionales, artesanías, folclore, artes visuales y teatro, referencias literarias, lugares históricos o prehistóricos, paisaje y su flora y fauna asociadas, entre otros. En este marco, existen dos rutas a través de las cuales la economía de la cultura puede constituirse en un elemento del desarrollo territorial:

Tabla 3: Rutas posibles para el Desarrollo Rural



En la ruta 1, el territorio logra “encapsular” la cultura/territorio dentro de los productos, como es el caso de la “denominación de origen controlada” que convierte origen geográfico en identidad de producto. La mediación de entidades reguladoras externas (gobierno, acuerdos comerciales) convierten a dicho producto en “propiedad intelectual” del territorio. En la ruta 2, los atributos existentes o por descubrir constituyen la base de la construcción de la identidad territorial que, una vez consolidada, permite promover el territorio e impulsar sus iniciativas estratégicas respecto del mundo exterior con mayor efectividad que como parte de las estructuras político-administrativas formales de las que forman parte. Bajo determinadas condiciones, puede ser una ruta intermedia hacia el logro de resultados semejantes a los de la ruta 1.

Criterio 4: Los Programas de DTR deben considerar explícitamente la transversalización de los actores

En las dos últimas décadas, las políticas diferenciadas contribuyeron, ciertamente, a desarrollar una mayor sensibilidad hacia la heterogeneidad social de la ruralidad; sin embargo, la atomización de las acciones y la urgencia de una mayor articulación en la gestión y planificación del desarrollo territorial han planteado la necesidad de cambiar de estrategia y pasar de la diferenciación de los actores a su transversalización en el territorio. Esta transversalización implica considerar que la condición de género la

condición etaria y la condición natural que son ejes que se entrecruzan con otras particularidades que caracterizan la población rural.

El concepto de las políticas sociales diferenciadas (i.e. grupos prioritarios) ha sido utilizado por el IICA para hacer referencia al potencial estratégico de la juventud rural, de las mujeres rurales y de los pueblos indígenas que, por sus condiciones particulares, resultan clave para el cambio social, la sostenibilidad y la equidad de los territorios rurales en general. “No obstante, el concepto de “grupos prioritarios” con frecuencia se ha leído como sinónimo de “grupos vulnerables”, “grupos de riesgos” o grupos con quienes la deuda social y territorial ha sido particularmente adversa. Este planteamiento ha tendido a ir acompañado de políticas y estrategias focalizadas, de carácter paliativo o asistencialista, muchas veces insostenibles a nivel nacional e intencional.” (IICA, 2000, 2001). La realidad de la mayoría de los jóvenes y las mujeres rurales, así como de las poblaciones indígenas está marcada por la pobreza estructural. Sin embargo, las soluciones meramente asistencialistas no se comprometen a cambiar esta situación, sino a contener, de manera relativa, los efectos perniciosos para el funcionamiento de las sociedades (hambruna, desnutrición, mortalidad infantil, delincuencia o violencia).

Por lo tanto, la visión integral de desarrollo rural implica dar un salto cualitativo, y pasar de estrategias diferenciadas y grupos prioritarios a estrategias transversales que favorezcan el desarrollo de capacidades y la inclusión estructural de grupos en desventaja, tales como las mujeres rurales, la juventud rural y las poblaciones indígenas. El presente tema, será desarrollado con mayor extensión en el próximo capítulo.

Criterio 5: Los Programas de DTR deben convocar a la diversidad de agentes del territorio

La heterogeneidad social es una característica reconocida de la América Latina rural. La respuesta convencional en las políticas de superación de la pobreza ha sido la focalización, entendida frecuentemente como asegurar que sólo los pobres participen de los recursos y actividades de los programas. Los sectores rurales en situación de pobreza pueden por sí mismos desarrollar ciertos tipos de capacidades y competencias, a partir de su propia organización. Sin embargo, habrá otros determinantes del desarrollo a la que los pobres sólo accederán a través de puentes que los vinculen con otros agentes

económicos y sociales. Por ende, la construcción de dichos puentes y el relacionamiento con estos otros actores, es decir, la promoción de la concertación social, son tareas ineludibles del Desarrollo Territorial Rural. Existen innumerables ejemplos de iniciativas que responden a esta lógica: contratos de abastecimiento a supermercados y cadenas de restaurantes; asociaciones por rubros, con una clara localización geográfica para resolver problemas de infraestructura y servicios y otras.

Criterio 6: Los Programas de DRT deben considerar las distintas rutas de salida de la pobreza

De Janvry y Sadoulet (2000, 2002) y Echeverría (1998) han resumido buen parte de la discusión sobre las estrategias de vida de los hogares rurales para superar su condición de pobreza. En definitiva, se refieren a: la vía agrícola, la vía rural no agrícola, la vía de la migración, y la vía de las redes de protección social, que en diversas combinaciones dan lugar al multiempleo. Es importante destacar que en las tres primeras alternativas se debe incluir tanto el autoempleo como el empleo asalariado. La vía agrícola tiene el potencial de reducir la pobreza rural sólo cuando se puede orientar a la producción más o menos intensiva de bienes diferenciados y de mayor valor, que no tienen grandes economías de escala en su producción y que son intensivos en mano de obra. Este tipo de producciones favorece a productos destinados a mercados de ingreso medio y alto. Requieren, además, vínculos sustantivos con la industria y servicios, implicado una mayor intensidad de vínculos urbanos-rurales. La producción agrícola de productos básicos (*commodities*) para el mercado local, en particular en zonas pobres, por lo general no tiene una repercusión significativa y sustentable en la pobreza rural.

El empleo rural no agrícola es una opción de creciente importancia en América Latina. Su impacto es especialmente relevante en el caso de las mujeres rurales que se incorporan al mercado de trabajo extraparcilario. Sin embargo, el empleo no agrícola con mayor potencial de generación de ingresos se concentra en zonas rurales de mayor dinamismo, en tanto que en aquellas más pobres, lo que se observa son actividades que se han denominado “de refugio”, y que en todo caso la virtud de aportar un complemento importante al ingreso de los hogares rurales.

Si se examina la migración, exclusivamente desde el ángulo de su condición de vía de la pobreza, es posible que sea la más importante de las vías mencionadas aun cuando, como elemento de impulso al bienestar rural no deja de tener ambivalencias. Basta considerar la magnitud alcanzada por las remesas de emigrantes hacia sus lugares de origen para despejar cualquier duda con respecto a su impacto en la pobreza. Los estudios del BID revelan que el efecto multiplicador de las remesas es de 3:1 (Orozco, 2002).

La ambivalencia de las migraciones con el Desarrollo Territorial Rural radica en el hecho de que esta es selectiva tanto en términos de que quienes emigran son normalmente los que tienen mayores niveles de capacitación, están en el rasgo erario económicamente activos y presentan en muchos casos un sesgo de género. En síntesis, los programas de Desarrollo Territorial Rural y cada uno de sus instrumentos (capacitación, asistencia técnica, financiamiento, y otros deben diseñarse y ejecutarse sin circunscribirse a priori a una sola de las vías descriptas).

Criterio 7: Los programas de DTR requieren una compleja arquitectura institucional

Se entiende por arquitectura institucional (AI) la estructura de regulación conformada por organizaciones –ministerios, institutos, sociedades, y en general conjuntos de individuos organizados con un propósito común- e instituciones, entendidas como reglas formales e informales que estructuran y limitan el comportamiento de los miembros de la sociedad así como por los mecanismos establecidos para hacerlas cumplir. Las reglas formales están constituidas por leyes y los reglamentos, mientras que las informales corresponden a las derivadas de costumbres, convenciones y patrones de conducta autoimpuestas. “La interacción continua entre instituciones y organizaciones en el contexto económico de escasez y por lo tanto de competencia es la clave del cambio institucional” (IICA, 2003:34).

La acción colectiva es necesaria para dar respuesta a necesidades individuales y sociales que pertenecen al ámbito de la vida pública. Los principios de la solidaridad y la cooperación son los que sustentan la acción colectiva. Las estrategias de acción colectiva en el sector rural apuntan, por lo general, a uno o más de tres tipos de

objetivos principales: el mejoramiento de las condiciones materiales de vida; la modificación de las relaciones de poder dentro de los grupos, comunidades u organizaciones rurales; la profundización de la democracia y expansión de la ciudadanía. Se trata, en todos los casos, de objetivos complejos y desarrollo de capacidades sustentadas en el capital humano y capital social. Estas capacidades no son transferibles linealmente desde afuera hacia el interior de los grupos comprometidos en la acción colectiva. Surgen procesos de aprendizaje social, que a su vez requieren de tiempo suficiente para su maduración.

De lo anterior se desprenden dos conclusiones. Primero, las estrategias de acción colectiva requieren organizarse sobre la base de un principio de progresividad de objetivos, desde los de menor (construcción de capital humano y capital social) a los de mayor complejidad (eliminación de la pobreza, modificación de las relaciones de poder, profundización de la democracia). Segundo, las políticas y estrategias de algunos organismos internacionales, gobiernos y donantes, que reclaman impactos inmediatos y visibles en tres a cinco años y con referencia a objetivos complejos, podrán ser efectistas, pero no serán efectivas y menos sustentables.

La creación de instancias de concertación constituye un elemento clave de la nueva institucionalidad y su desarrollo debe ser un elemento fundamental de los planes, concebido como un proceso de construcción social del propio territorio, que parte de la adopción de consensos en aspectos de baja conflictividad de intereses, para ir progresivamente conformando redes y alianzas de mayor complejidad que vayan institucionalizando las prácticas contractuales y fortaleciendo la confianza mutua entre agentes. Estas innovaciones apuntan a la construcción de sinergias entre el Estado y la sociedad, como factores catalíticos del desarrollo, y se basan en la hipótesis de que los agentes públicos pueden promover “normas de cooperación y redes de compromiso cívico con ciudadanos comunes con propósito de desarrollo (IICA, 2004:13). La viabilidad de la gestión local participativa dependerá del grado de concentración del hábitat; la homogeneidad de los grupos sociales; los niveles de organización; y la calidad y cobertura de la infraestructura.

Criterio 8: Los programas de DTR deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo.

La apreciación de los tiempos es muy variable por parte de los distintos agentes del Desarrollo Territorial Rural. Los técnicos y las agencias donantes acostumbran a operar con horizontes de alrededor de cinco años, en los que pueden visualizar los procesos que son esenciales en sus disciplinas; para ellos, las acciones relevantes son las que pueden llegar a resultados evaluables en ese lapso. Para los políticos, los tiempos están regidos por los ciclos electorales, que a nivel local tienden a ser muy cortos, de entre dos y cuatro años. Para la población del territorio, los tiempos son tanto más breves cuanto más acuciantes sean sus carencias, pero los requeridos para la superación de su condición son, por el contrario, mucho más largos de los que de los técnicos y los políticos. El Desarrollo Territorial Rural requiere conciliar esta preeminencia del corto plazo con los tiempos requeridos para la maduración de procesos sustantivos de desarrollo, que son significativamente más largos, generalmente de más de una década.

Criterio 9: Los Programas de DRT deben ser concientes de la Gestión Ambiental y desarrollo de los mercados de servicios ambientales

El medio ambiente constituye una de las aristas de mayor importancia política y económica en los procesos de globalización. La emergencia de criterios de sostenibilidad global, expresados en acuerdos multilaterales ambientales, potencia la creación de mecanismos para articular intereses cruzados de regiones y países. Las convenciones ambientales⁴, especialmente las de biodiversidad, cambio climático y desertificación, constituyen marcos de cooperación internacional que proporcionan nuevos espacios para la reivindicación de los derechos e intereses de los territorios rurales del planeta.

En el ámbito nacional, una vez aceptada la riqueza natural como elemento definidor de los territorios rurales, el paso siguiente es el tránsito hacia modelos que reconocen que los servicios que los recursos naturales le prestan a la sociedad tienen un precio, ya sea que los beneficios se perciban a nivel local, regional, nacional, o, sobre

⁴ El Convenio sobre la diversidad biológica, de las Naciones Unidas, el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y la Convención de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación (CLD), llamados Convenios de Río, son los tres principales acuerdos internacionales jurídicamente vinculantes que se refieren al desarrollo. Representan el producto jurídico de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD).

todo, global. Los servicios ambientales desempeñan un papel económico que ha sido ignorado y excluido de las funciones de producción del territorio rural, pero que puede incorporarse de diferentes formas en los medios de desarrollo rural. El ecoturismo y el turismo rural son algunos de los ejemplos de este nuevo tipo de actividades.

Complementariamente, el reconocimiento de la relevancia de los temas ambientales permite potenciar la creación de mecanismos para agregar valor a bienes privados, cuando estos se producen siguiendo normas que garantizan la protección del ambiente y el buen manejo de recursos naturales. Por ejemplo, mecanismos como la denominación de origen, la producción orgánica, los sistemas de producción más limpia, y los sistemas de gestión y de certificación de calidad ambiental, los cuales, además, permitirán aprovechar la mayor conciencia ambiental de los consumidores urbanos nacionales y las mayores exigencias de calidad ambiental en los países desarrollados.

En conclusión: el desarrollo rural comienza a gestarse en los años 50, tradicionalmente cada enfoque de desarrollo rural ha guardado correspondencia con un modelo de desarrollo. El modelo imperante en cada momento histórico orienta la definición de las políticas que ordenan y regulan el mundo de lo rural y el sector agropecuario.

En Argentina, las políticas de desarrollo rural se concretaron en la década de los 90s bajo el modelo político-económico neoliberal; es a través de múltiples Programas de Desarrollo Rural, que se logró que esta cuestión adquiriera jerarquía y entidad propia. Asimismo, estos Programas surgen cuando está en plena difusión el enfoque territorial rural. Al adoptar la visión territorial rural con sus dimensiones económicas, ambiental, social, cultural, histórico y político se reevalúa la concepción tradicional de lo rural y se abren espacios para repensar el rol clave que desempeñan las mujeres como productoras agropecuarias y el medio ambiente como elemento esencial de los territorios rurales.

CAPÍTULO III GÉNERO Y DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

Como se expuso en el capítulo I y II, en el mundo del desarrollo, el punto clave de la perspectiva de género para el análisis de las políticas y desarrollo se desplazó del pensar en la “mujeres” a problematizar las “relaciones de género”. Con este cambio se comenzaron a tomar en cuenta las relaciones de poder entre varones y mujeres, en la actualidad el “género” se ha convertido en una de las principales preocupaciones en el discurso del desarrollo rural.

Este capítulo cierra la discusión teórica analizando el proceso de incorporación del género en las políticas públicas del desarrollo rural.

3.1. Cruce de Enfoque del Desarrollo Rural y Género en los Programas de Desarrollo Rural

La relación entre las dos visiones contemporáneas de esta problemática: visión territorial del desarrollo rural y enfoque de género, llevan a dejar de lado propuestas basadas en un enfoque de “mujeres rurales”. Esto no significa desconocer el valor de las acciones dirigidas hacia las mujeres rurales, sino un cambio de perspectiva estratégica, ya que mantener el enfoque “mujeres rurales”, suele no considerar en el diseño e implementación del desarrollo rural el contexto social y la multiplicidad de relaciones que estas mujeres mantienen. Es así que significaría sostener una visión que ha

demostrado debilidades, tanto en la teoría como en la práctica (produciendo: sobrecarga de responsabilidades a las mujeres, invisibilizando los conflictos entre los sexos, entre otras.). Además implicaría perder la ventana de oportunidad que ofrece la perspectiva integral del enfoque territorial. Esta ventana permite impulsar una dinámica sinérgica entre el territorio y la transformación de las relaciones entre los géneros, en términos de mayor corresponsabilidad entre los géneros. Por otra parte, el enfoque “mujeres rurales” pierde de vista el carácter transversal de la temática de género, que atraviesa al conjunto de la sociedad, y lo reduce a la consideración de un “grupo prioritario”, al lado de otros grupos efectivamente específicos (indígenas, jóvenes etc.).

3.2. Conceptos centrales de Programas de Desarrollo Rural vistos con lentes de Género.

Susan Paulson y Equipo Lund (2011), en el marco del Programa Dinámicas Territoriales pretenden elaborar una visión y una estrategia teóricamente consistente y empíricamente comprobada para lograr el desarrollo económico rural con reducción de la pobreza, mayor inclusión social, y sustentabilidad ambiental. Los efectos de las dinámicas territoriales son determinados en parte por la interacción entre actores y coaliciones en el campo social, donde disputan y colaboran entre si los marcos institucionales que determinan la distribución y el uso de activos tangibles e intangibles.

En este sentido las relaciones de género abarcan, y son una dimensión de, otras instituciones sociales, tales como el parentesco, la educación, la economía, la iglesia, el gobierno, los sindicatos y las asociaciones. El género también está presente en las normas y los reglamentos que determinan entre otros el derecho de herencia; gobernanza ambiental; el acceso a tierras, créditos, empleos, representación política; y otros.

Un estudio de un Programa de Desarrollo Rural visto desde una perspectiva de género en un contexto dado, considera los siguientes de conceptos centrales: (RIMISP, 2008).

Campo: La noción de campo de Bourdieu (1992) se refiere a un espacio social de acción y de influencia en el que confluyen relaciones sociales determinadas en una configuración duradera. Las posiciones de los actores en un campo son diferenciadas y

definidas por género, entre otros sistemas sociales. En cada campo, el género se manifiesta en: la posesión y producción de diversas formas de capital; la posición relativa dominante o dominada de los participantes; las reglas específicas del mismo. El conjunto estructurado de los campos, que incluye sus influencias recíprocas y las relaciones de dominación entre ellos, define la estructura social.

Actores sociales: Individuos, grupos, redes, movimientos u organizaciones involucrados en interacciones sociales intencionadas. Esto incluye mujeres y varones del sector privado, público y de la sociedad civil, diferenciados también por edad, etnicidad, clase, raza, ubicación geográfica y otros.

Instituciones: Reglas conocidas por los actores que estructuran la interacción social. Están compuestas de leyes y reglamentos formales, o convenciones informales, normas y valores, junto con sus mecanismos de implementación y resguardo (North, 1990). No existe institución en que el género no esté presente. Estas instituciones son los mecanismos que producen, reproducen y cambian los roles de género a través de las generaciones.

Procesos Sociales: Todas las dimensiones de la vida social en un territorio, tales como la economía, la política, las acciones colectivas, la gestión ambiental, la producción y la reproducción se organizan mediante roles y prácticas generizadas, y conllevan significancias y valores de los género.

Coaliciones distributivas: En cada uno de los procesos sociales, los actores sociales (diferenciadas por género, generación, etnicidad, clase, entre otros factores) interactúan unos con otros, creando alianzas explícitas o tácitas, mediatizadas por instituciones formales e informales, para negociar y organizar la distribución, creación y uso de activos (tangibles e intangibles), entre otros.

Acceso: Robot y Peluso (2003) proponen un marco para analizar el acceso a recursos entendido como habilidad (más que el derecho) de derivar beneficios de los recursos. Las diferencias de género se manifiesta en las habilidades diferenciadas de los actores para acceder a recursos, y en los varios tipos de instituciones que organizan tal acceso. En muchos contextos el género aparece en las tensiones y conflictos entre el acceso y el control de recursos.

3.2.1. Género, ciencia y conocimiento

Empleada como categoría de investigación, el género ayuda a identificar y relacionar un conjunto de fenómenos empíricos en los territorios. “Como perspectiva epistemológica, la perspectiva de género ayuda a revelar supuestos implícitos de género que subyacen ciertas categorías y metodologías científicas frecuentemente utilizadas para estudiar las dinámicas territoriales y nacionales. De este modo, ayudan a reducir el uso de categorías inadecuadas y la diseminación de prejuicios ideológicos en el proceso de investigación” (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2010: 3).

Esta perspectiva ayuda a cuestionar por ejemplo el supuesto que la unidad básica de la población es la familia nuclear, que cada familia tiene un jefe y es varón, y que la ocupación de las mujeres es ser “ama de casa”.

Una de las áreas de mayor sinergia entre el acercamiento Desarrollo Rural Territorial –DRT- y la epistemología feminista es el análisis de las dinámicas económicas. Desde 1953, el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (SCN) mide la riqueza y el bienestar de las naciones por su economía formal expresada en el Producto Bruto Interno (PBI). Los censos y las encuestas nacionales cuentan como “Población Económicamente Activa” (PEA) a los residentes que trabajan o buscan trabajo en la economía monetarizada. Y las iniciativas de desarrollo nacional e internacional priorizan el desarrollo de las actividades que contribuyen al PBI y actores identificados como PEA. El marco conceptual Desarrollo Territorial Rural intenta ampliar este horizonte analítico con la consideración explícita de otros tipos de capital más allá del dinero (en la forma de los activos sociales, culturales, ambientales, políticos, simbólicos), de diversas instituciones (coexistentes con el mercado y la economía formal) que norman y organizan el accesos y uso de tales activos, y de los diversos actores sociales en el territorio (no solo los denominados “económicamente activos”). Los estudios críticos sobre género y la producción de conocimiento ayudan a cuestionar los supuestos y exclusiones de género que subyacen a las categorías SCN, PBI, PEA. Nos alertan al hecho de que el PIB no toma en cuenta el trabajo no pago de mujeres y varones, ni el trabajo comunitario y cultural, ni el valor de la producción de importantes activos naturales y socio-culturales (Vera, 2009).

En suma, las miradas críticas desde una perspectiva de género junto con las del Desarrollo Territorial Rural potencializan la generación de conocimientos más

inclusivos e integrales para comprender las interacciones entre diversos actores, instituciones y una gama de activos tangibles e intangibles implicados en las diversas vías de desarrollo territorial.

3.3.Diversas opciones: ¿Que significa trabajar con perspectiva de género?

Los procesos históricos identificados como centrales –desarrollo económico con equidad, inclusión social, y sustentabilidad ambiental- han prestado mucha atención en relación al género. Y las categorías de actores, instituciones y activos interactuando en campos de poder se prestan muy bien al análisis de género. Sin embargo, la dimensión género quedó invisibilizada en la mayoría de los programas de Desarrollo Territorial Rural.

Coexisten múltiples visiones de lo que significa investigar desde una perspectiva de género, entre ellos:

Trabajar con mujeres.

Documentar la desigualdad y la subordinación de las mujeres

Analizar los roles y las relaciones entre varones y mujeres.

Estudiar los sistemas socio-culturales que norman, estructuran y dan significado a los roles y relaciones de varones y mujeres.

La presente tesis desarrolla un acercamiento más enfocado en la visión 4. Es decir, en vez de limitar el estudio de género a los cuerpos y roles de mujeres, el Desarrollo Territorial Rural –DTR- debe ser estudiado en función de los sistemas socioculturales de género que producen y reproducen todos los actores y coaliciones en un territorio, y que norman las relaciones entre ellos y su acceso a activos. El objetivo es visualizar y entender como las características y dinámicas de género condicionan y determinan ciertas dinámicas territoriales. En vez de ver el género como algo negativo, se concibe el género como una categoría neutra que permita identificar y analizar aspectos positivos y negativos. La perspectiva de género como causa de subordinación, opresión y exclusión tiende a enfocarse en mujeres víctimas y marginadas, cuyos hombros están caídos por el peso de responsabilidades reproductivas en ambientes degradados. El enfoque en “perdedoras” ubicadas en las periferias del desarrollo hace parecer que el

género no es un factor relevante en las dinámicas de un territorio exitoso. Las diversas identidades de género y las relaciones e instituciones que las vinculan entre sí son fuente de fuerza y flexibilidad en los territorios. Tal diversidad e interdependencia es especialmente vital en contextos de cambio. Entre territorios rurales, la capacidad de sustentabilidad y regeneración depende de la riqueza y diversidad de habilidades, conocimientos, y recursos de los actores, así como también de la fortaleza de las coaliciones e instituciones que los vincula en relaciones de interdependencia y colaboración. Las instituciones de género son vitales en producir (o impedir) y en organizar (o bloquear e invisibilizar) tal diversidad (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2010).

En vez de ver la problemática de género sólo como caridad o asistencia social para los sectores marginados, o como un problema de roles y relaciones injustas que deben ser erradicados, aquí se propone también ver el género como parte vital de las dinámicas territoriales. Los sistemas de género organizan diferentes actores y grupos sociales de modo que ellos desarrollen y ejerzan distintos conocimientos, labores, prácticas, activos, responsabilidades, habilidades, redes y formas organizacionales en el territorio. Como tal, son vitales a la producción y reproducción de las instituciones y activos que determinan el desarrollo de todo territorio. Forjar nuevas visiones que coadyuven a dinámicas más equilibradas, integradas y sustentables requiere consideraciones de género.

Los conceptos e instrumentos para estudiar explícitamente a las mujeres y a las relaciones de género comenzaron a desarrollarse dentro de las ciencias sociales occidentales, y por consiguiente respondieron a sus paradigmas en las expresiones tempranas (Moser, 1989). La consideración de visiones y cosmovisiones locales de género abre la posibilidad de comprender sobre las perspectivas propias de las poblaciones estudiadas (Arnold, 1998). Es decir, se adopta la postura que para hacer explícitos los aspectos de género y analizar su rol en las dinámicas territoriales, no es necesario realizar “un estudio de género” adicional, ni añadir a las encuestas una “preguntas sobre género”. La estrategia fue captar realidades específicas de diversos actores, como también normas y representaciones de género plasmadas en las instituciones y programas estudiados.

3.4. Fenómenos materiales y simbólicos.

Siendo un campo de poder importante, el género es un ámbito en que las ideologías dominantes tienen una presencia especialmente fuerte en las representaciones y discursos de actores y grupos. El siguiente cuadro muestra el discurso que por el día de la Mujer un funcionario público de la Provincia del Chaco efectuó a las mujeres rurales; reflejando fielmente la ideología dominante:

3.4.1. Género en los discursos y las prácticas en la Provincia del Chaco

Tabla 4: Discurso sobre la Perspectiva de Género en la Provincia del Chaco

Lugar de estudio	Discursos Verbales de Funcionario Público	Observaciones empíricas
Provincia del Chaco	“...mujeres del campo, que son sin dudas tanto y quizás más importantes que el hombre, puesto que son las que reciben a sus maridos luego del trabajo y son las estimuladoras del hogar...”	Las mujeres aran, siembran, cosecha, dan de comer a los animales, los llevan a rastear, seleccionan y almacenan semillas, cocinan, lavan ropa, velan por la salud familiar, venden su producción. El discurso refleja solo la actividad reproductiva de las mujeres rurales sin considerar el trabajo productivo que estas realizan que le insumen numerosas horas por día.

Fuente: Diario Norte. 18/03/2011. www.diarionorte.com

3.4.2 Análisis del discurso y la realidad empírica

Tabla 5: Análisis del discurso y realidad empírica

El discurso planteado anteriormente toma a la mujer rural, como responsable del trabajo reproductivo dentro del hogar. Es decir, pone en evidencia designios culturales enfatizando el plano del cuidado maternal al considerar que son ellas las que cuidan maternalmente no solamente a sus hijos e hijas sino también a sus padres, a su

pareja u otras personas. Es por ello, que la distancia que existe entre el trabajo doméstico y trabajo productivo es ambigua o poco clara en zonas rurales.

Esto evidencia que el rol que se le otorga a la mujer rural en este discurso, es la asignación exclusiva de las labores domésticas y la crianza y cuidado de los hijos, invisibilizando los roles productivos y comunitarios desempeñados por las mismas.

Relata una productora: “En el año 1994 dado que los hombres estaban muy decaídos y fuimos las mujeres las que agarramos coraje por la familia, por los hijos, y tomamos las riendas. Formamos una comisión, que luego fue una Asociación Civil. Nuestro primer logro, fue ganar un primer premio entre 50 participantes de un proyecto para hacer alpargatas para las escuelas, luego hacíamos jabones y velas, nos capacitábamos en salud, derechos y género, todo en pos de salir adelante.

Cuando tuve que salir, yo no sabía hablar siempre estuve en el campo, criando a mis seis hijos, no pude estudiar por cuestiones familiares, no por económicas, pero si hice estudiar a mis hijos que ahora son todos profesionales.

Personalmente, tengo mi chacra donde siembro maíz, maní, mandioca, zapallo, cebolla, tomates. Y ahora mi trabajo es hacer bandejas listas para ensalada, es decir a mi producción le otorgo un valor agregado, con lo cual tengo muy buenos resultados con poquita tierra y poca producción. También vendo mandioca cruda, hervida y en ñoqui. Con la venta de mi producción le estoy pagando los estudios a mi hija que se esta por recibir de dermatóloga” (Isabel, 18/11/2011. Pequeña Productora)

Esto llama a prestar atención en las contradicciones entre discursos verbales sobre el género y las prácticas empíricas observadas. Si bien esas discrepancias aparentes pueden ser consideradas como “falsas conciencias” (siguiendo a Marx), “hegemonía” (según Gramsci) o “ideología patriarcal” (en la crítica feminista), lo interesante es preguntarnos cómo y porqué funcionan de esa manera y que implicaciones tienen para el desarrollo rural territorial. En algunos casos, los discursos y representaciones de género reproducen el status quo (o un status quo imaginado o deseado) y las normas de género son apeladas para resistir al cambio (o a ciertos tipos de cambio) o simplemente negar que el mundo está cambiando. Por lo tanto, estas ideologías y normas de género son fuerzas poderosas y conservadoras que impactando en el desarrollo del territorio.

3.5.Distinguir datos por género

Para analizar fenómenos relacionados con el género la desagregación de datos resultan útiles para producir información más detallada.

La frecuencia con que la información es tomada como neutra presenta una representación distorsionada de los varones y las mujeres, junto con la escasa visibilidad de las mujeres en estadísticas convencionales. Por lo que las instituciones deben presentar información desagregada con respecto a los siguientes aspectos:

Crecimiento económico: el desagregado de datos relacionados a producción, productos, empleos, salarios, ingresos, gastos, entre otros.

Inclusión social: el desagregado de datos relacionados a la actividad económica monetaria y no monetaria, datos del coeficiente de Gini, línea de pobreza, índice de desarrollo humano, tenencia de tierra, necesidades básicas satisfechas. También debe considerarse la inclusión política, participación democrática, relación y pertenencia a coaliciones (asociaciones, gremios, sindicatos), uso de servicios institucionales formales e informales (acceso a crédito, licencias comerciales).

Sostenibilidad ambiental: el desagregado de datos relacionados al manejo ambiental (uso de agroquímicos, recolección de leña, manejo del pastoreo, sistema de riego, forestación o deforestación), el desagregado de datos relacionados al conocimiento y tecnología ambiental (selección y manejo genético de las plantas y animales domésticos, recolección y uso de diversas especies de plantas y animales); las evaluaciones ambientales (Vera, 2009) y el acceso y control de diversos recursos y servicios ambientales.

3.6.Ver el Género a escala micro, meso y macro

El análisis de género se debe realizar a diferentes escalas o dimensiones. Es decir, se debe reconocer que las dinámicas locales influyen en las nacionales y regionales, y viceversa. También las realidades y dinámicas de género tienen impactos a través de las diversas escalas.

Un enfoque micro que identifica causas más próximas u inmediatas de la pobreza, desagregación ecológica o desigualdad de género (en vez de analizar factores estructurales, dinámicas institucionales o fuerzas nacionales e internacionales) ha conducido a menudo a asignar la culpa y/o la responsabilidad de cambio a comunidades

minoritarias empobrecidas o a las mujeres y varones pobres, en vez de a las entidades sociales económicas más poderosas a nivel global. El trabajo con perspectiva de género en el desarrollo rural en ocasiones ha caído en esta trampa, enfocándose en roles, relaciones, actitudes de varones y mujeres locales, sin analizar las dinámicas de género en las instituciones y activos funcionando a nivel meso y macro. Las metodologías de género más difundidas (por ejemplo Marco Harvard, el marco de Moser, y la Matriz de Análisis de Género) tienden a poner énfasis en varones y mujeres a nivel familiar o de la comunidad. Esta tesis adopta un enfoque complementario del Marco de Relaciones Sociales que guía al estudiar el género en las reglas, recursos, integrantes, actividades y manejo de poder en cuatro niveles institucionales: el estado, el mercado, la comunidad, y la familia/parentesco.

3.7. Institucionalidad para la promoción de la Equidad de Género y el Desarrollo Rural

El análisis de género en los programas de Desarrollo Rural puede enfocarse de dos formas. Una de ellas, bajo el convencimiento que las políticas no son neutrales, es decir concentrarse en sus impactos diferenciales para los varones y mujeres e identificar cuales cambios son necesarios para producir la igualdad de género. La otra es diagnosticar debidamente las implicaciones que tienen las relaciones y desigualdades de género en los análisis económicos y sociales, y examinar las resultantes opciones de políticas bajo el supuesto que los diagnósticos insuficientes, imprecisos o sesgados contribuyen, de hecho, a que las políticas discriminen desde su propia concepción (CEPAL, 2000). Esta tesis se ajusta al primer enfoque.

La institucionalización de un enfoque teórico-metodológico, como es el de género, se refiere al proceso a través del cual las prácticas sociales asociadas a este se hacen suficientemente regulares y continuas, son sancionadas y mantenidas por normas y tienen una importancia significativa en la estructura organizacional y en la definición de los objetivos y las metodologías adoptadas por una institución (Abercrombie, Hill y Turner, 1998, citado en CEPAL, 2000).

Para las Naciones Unidas, la incorporación o el *mainstreaming* de la perspectiva de género es “el proceso de examinar las implicaciones para mujeres y varones de

cualquier tipo de acción pública planificada, incluyendo legislación, políticas o programas, en cualquier área. Asimismo, es una herramienta para hacer de los intereses y necesidades de varones y mujeres una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todos los ámbitos políticos, sociales y económicos” (Naciones Unidas, 1997: 5).

Cuando se plantea la institucionalización de un tema y un enfoque transversal del género, no debe verse este proceso simplemente como una integración o una adición a las estructuras y estrategias ya existentes, ya que se requieren importantes y coordinados cambios de políticas, las estrategias, la cultura y práctica de una organización, más aún cuando esta presta cooperación al desarrollo-. La incorporación de la perspectiva de género en el trabajo que realiza una institución implica tanto un proceso técnico como político que demanda cambios en los distintos niveles de acción y decisión, así como implica fortalecer el vínculo sustantivo-operacional en los distintos ámbitos temáticos. Esto significa que para alcanzarla se requieren cambios en las estructuras organizacionales y nuevas formas de pensar que se reflejen, entre otras cosas, en: los objetivos, la definición de agendas de trabajo, el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los proyectos y programas, el destino de los recursos, las prácticas presupuestarias y de reclutamiento y la capacidad del personal. Entender el proceso de institucionalización implica hacer énfasis en la interrelación de los componentes ideológicos (paradigmas, enfoques teóricos y supuestos) y de las decisiones que de ellos se derivan con los componentes organizacionales.

Una de las dificultades más frecuentes en los procesos de institucionalización de la perspectiva de género radica en los problemas que surgen al conjugar la naturaleza sistémica de este enfoque con los enfoques sectoriales y en apariencia neutros que prevalecen en las políticas públicas. En este sentido, se requiere tener claridad en el hecho que el carácter sistémico del análisis de género no es sinónimo de mujer ni tampoco coloca a varones y a mujeres como seres individuales y concretos en el centro del análisis sino que busca analizar las reglas y normas, los valores, las representaciones y los comportamientos colectivos, trascendiendo las individualidades (Montaño, 1997 citado en CEPAL, 2000).

Este proceso requiere de un fuerte compromiso político, que debe traducirse en recursos que apoyen el proceso de institucionalización del enfoque de género. Si bien se necesita de recursos nuevos y permanentes para la promoción y manutención de la perspectiva de género, su integración a la corriente principal implica la utilización de los presupuestos existentes, pero de modo tal que incluya el análisis de género y su consecuente práctica. Asimismo, se requiere desglosar los recursos de modo que sea posible evaluar y vigilar si aquellos destinados a fortalecer la incorporación de la perspectiva de género benefician a mujeres y contribuyen a acelerar el logro de la meta igualdad-equidad entre varones y mujeres.

La institucionalización del enfoque de género también depende de la existencia y la ubicación de la entidad que tiene la responsabilidad central de los temas de género dentro del organigrama. En este sentido, es vital que esta se encuentre integrada activamente a los procesos de adopción de decisiones de la organización y tenga capacidad de influir positivamente en el resto de las entidades que lo conforman. Las experiencias ya avanzadas muestran que si bien el proceso de descentralización de responsabilidades en cuanto a la incorporación de género en las distintas entidades que forman parte de una organización es sumamente positivo su buen funcionamiento depende de la existencia de una unidad central fuerte capaz de promover y apoyar directamente el trabajo de sus colegas.

De igual modo, un proceso de este tipo requiere de sistemas y procedimientos con enfoque de género, es decir actividades y rutinas asociadas con distintos momentos del trabajo institucional como la selección de criterios para integrar la perspectiva de género en el trabajo cotidiano.

Para que los procedimientos puedan llevarse a cabo exitosamente, se requiere de un desarrollo profesional y técnico adecuado por parte de las personas ya sea en programas como en actividades regulares. El desarrollo profesional y técnico se define desde diferentes aspectos: **1.** la capacitación en habilidades de planificación y políticas de género para todos los profesionales (varones y mujeres) de la institución; **2.** El establecimiento de incentivos para comprometerse con el proceso en el entendido que es una responsabilidad compartida por todo el personal; **3.** Iguales oportunidades para los

varones y las mujeres que se desempeñan en la organización, por ejemplo, en el acceso a la capacitación, el reclutamiento y la promoción.

Respecto de la capacitación, en los últimos años se ha puesto mucho énfasis en este mecanismo ya que no hay dudas acerca de la necesidad de ir más allá de la sensibilización de género y desarrollar técnicas que permitan trasladar esta conciencia a una práctica concreta. Sin embargo las experiencias llevadas a cabo indican que la capacitación en sí misma no cambia la práctica de un modo sostenido en el tiempo, incluso si las personas capacitadas están comprometidas con el cambio. La capacitación para ser efectiva requiere una metodología clara, donde se especifiquen sus implicancias para la institución tanto en términos laborales como políticos considerando que la temática de género cruza toda su práctica. Una metodología clara tiene una base transparente para la integración del análisis de género al desarrollo económico y social y cuenta con herramientas para operacionalizar este enfoque en la práctica.

Esta metodología debe canalizarse mediante la implementación de programas de Desarrollo Rural que respondan a necesidades e intereses tanto de los varones como de las mujeres, y donde la decisión de tener proyectos específicos dirigidos exclusivamente a ellas es una elección estratégica en relación a un determinado contexto y a objetivos específicos. En esta dirección, es sumamente importante dar atención a las categorías conceptuales que se utilizan en los manuales operativos de los programas, por ejemplo hogar, jefatura de hogar, trabajo productivo, así como al desarrollo de indicadores, y a las metodologías aplicadas.

En resumen, el enfoque territorial rural apunta a desplazar el eje articulador de desarrollo de la primacía de las estrategias sectoriales, donde el objeto de la política son las mujeres rurales, a la primacía de las estrategias integrales donde el foco lo constituye el espacio multidimensional (económico, social, político, ambiental y cultural). El cambio de enfoque territorial a uno sectorial no implica necesariamente un nuevo instrumental de políticas de gestión y aplicación de tales instrumentos. Sino los criterios utilizados deben ser sometidos a un riguroso examen.

CAPÍTULO IV ASPECTOS METODOLOGICOS

4.1.Objetivos del Trabajo Empírico

Como se ha dicho, el objetivo de esta tesis es desarrollar un estudio desde una visión del Desarrollo Territorial Rural, sobre el lugar de los sistemas socioculturales de género que producen y reproducen todos los actores y coaliciones en un territorio, y que norman las relaciones entre ellos y su acceso a activos. El objetivo es entonces visualizar y entender como las características y dinámicas de género condicionan y determinan el desarrollo de un territorio. La expectativa es contribuir a ver el género no como algo negativo, sino concebir el género como una categoría neutra que permita identificar y analizar aspectos positivos y aquellos en lo cuales su efecto positivo es mínimo⁵.

El hecho de que existan programas de desarrollo rural que adoptan una perspectiva de género, que tienden a mostrar como beneficiarias a las mujeres rurales considerándolas un grupo vulnerable de los más desfavorecidos, no tendieron a mitigar sino a profundizar las desigualdades de género. Es por ello que se analizarán los

⁵ Si bien el crecimiento de la tasa de participación laboral femenina en el ámbito rural ha sido un importante aporte a la mitigación de la pobreza, es menos fuerte su efecto positivo en términos de autonomía. El problema es de gran relevancia porque la discriminación en contra las mujeres determina una situación de desigualdad en tres diferentes sistemas estrechamente vinculados: el mercado de trabajo, el sistema de protección social y el hogar (CEPAL, 2003).

aspectos de género plasmados en los programas y en las instituciones sin realizar un estudio separado de cómo incorporan el género, ni añadir cuestionarios separados sobre perspectiva de género.

Primero, la investigación se basa en el análisis de los programas de desarrollo rural, según adopten un enfoque de desarrollo que respondan a una visión tradicional o una visión territorial de desarrollo rural. De hecho, el enfoque territorial rural junto a la nueva ruralidad han sido los dos enfoques más recientes y marcan un punto de inflexión en la forma de abordar el desarrollo rural. El objetivo es evidenciar si los programas analizados superan la concepción del desarrollo rural como asistencia social (visión tradicional), para establecerlo como una verdadera estrategia de desarrollo (enfoque territorial rural) que integra efectivamente nuevos postulados en el marco conceptual y operativo para enfrentar de manera alternativa, los problemas de la agricultura y el desarrollo rural en el país.

Segundo, analizar cuáles son las concepciones acerca del enfoque de género en cada programa, o bien si estos incorporan en sus líneas programáticas a las mujeres, jóvenes y aborígenes como grupos vulnerables o desfavorecidos, eludiendo las relaciones de género y la cuestión del poder. Evidenciar si los programas que incluyen la perspectiva de género incorpora la transversalidad de género o gender mainstreaming en cada componente y servicio que ofrece el programa, en la población usuaria/beneficiario o en sus estrategias. Esto permite clasificar las intervenciones como programas “desde la perspectiva de GED” o “desde la perspectiva MED”.

Tercero, el estudio tiene por objetivo entrevistar a los/as funcionarios/as y técnicos/as locales para que expliquen su propia versión de la historia. Se incluyen opiniones de funcionarios/as centrales, regionales y locales, con técnicos/as locales, que conocen la problemática y las experiencias de varones, mujeres, jóvenes y dirigentes de la zona.

4.2. Criterios de Selección de los Programas de Desarrollo Rural

En los programas de desarrollo rural ofrecen una opción socio productiva a los productores/as de la zona, es decir pretenden cambiar el estado material de los campesinos/as creando una opción de generación de ingresos.

Para la elección de los programas a estudiar, se establecieron 3 requisitos:

- Son programas implementados en la Provincia del Chaco.
- Tienen una estrategia de transformación del sector, utilizando asistencia técnica, financiera, capacitación, apoyo a la comercialización e inversión.
- Las propuestas están dirigidas a pequeños productores.

4.3. Metodologías y Técnicas de Investigación Utilizadas

Este estudio, se sitúa en el ámbito del paradigma de la investigación cualitativa de carácter descriptiva. Es cualitativa porque trata de identificar la naturaleza profunda de las realidades que acontecen en las zonas rurales de la Provincia del Chaco, el sistema de relaciones de poder entre varones, mujeres, jóvenes y aborígenes, así como la estructura dinámica del territorio. Siguiendo a Cervo y Bervian (1989) la investigación se define como Descriptiva, llamadas también investigaciones diagnósticas, porque buena parte de lo que se escribe y estudia sobre lo social no va mucho más allá de este nivel. Consiste, fundamentalmente, en caracterizar un fenómeno o situación concreta indicando sus rasgos más peculiares o diferenciadores. Entonces, el objetivo de esta investigación descriptiva consiste en llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes predominantes que acontecen en el sector rural de la Provincia, a través de la descripción de las relaciones de poder que existen entre varones y mujeres que se plasman en instituciones y programas de Desarrollo Rural en la Provincia del Chaco.

En este sentido, las técnicas de recolección de datos utilizados corresponden al análisis de contenido de los documentos de los programas y a entrevistas semiestructuradas a funcionarios/as y/o, técnicos/as y dirigentes que trabajaron en la implementación de los Programas en la Provincia del Chaco.

Primero resulta necesario definir el Análisis de Contenidos: es una técnica de interpretación de textos, ya sean grabados, pintados, filmados se basan en

procedimientos de descomposición y clasificación de estos. En el marco de una investigación social, los textos de interés pueden ser diversos: transcripciones de entrevistas, protocolos de observación, notas de campo, cartas, fotografías, publicidades televisivas, artículos de diario y revistas y discursos políticos (Marradi-Archenti-Piovani, 2010:266). La técnica Análisis de Contenidos fue utilizada para el análisis de los documentos para evidenciar el encuadre conceptual de los 5 programas. Es así como, se profundizó el enfoque del gobierno tanto en política territorial como en perspectiva de género, consultando a un conjunto de autores pertinentes, haciendo una revisión crítica y argumentando las fortalezas y debilidades.

Por otro lado, el trabajo de campo también consistió en realizar entrevistas semi estructuradas a 13 funcionarios. Consulté a funcionarios/as, técnicos/as, referentes rurales tanto varones como mujeres que trabajaron en la implementación de los 5 Programas en la Provincia del Chaco. De las 13 funcionarios 5 fueron referentes agropecuarios de asociaciones civiles con personería jurídica en la provincia, 1 mujer campesina, 3 técnicos/as que trabajaron en campo y 4 funcionarios que prestan servicios a Organismos Estatales de la Provincia. Todas las personas entrevistadas aportan información valiosa. Más bien se sigue la sugerencia de Carla Zumbado, (2003) y se incluye “el que planifica, diseña e implementa” un programa de desarrollo rural.

Ambas técnicas plantean generar conocimientos que permitan entender cuáles son los enfoques tanto de desarrollo territorial rural como de género que subyacen en los programas de desarrollo rural destinados a productores de la Provincia, así como verificar el grado de compromiso que existe por parte funcionario/as, técnicos/as y referentes acerca de las practicas relacionadas con el género.

CAPÍTULO V ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Para el análisis de los datos, se elaboraron 4 ejes de análisis basados en 4 objetivos específicos, que responde a 2 objetivos generales. El análisis se aplica a 5 Programas Nacionales de Desarrollo Rural: el *PSA* (Programa Social Agropecuario), el *PROINDER* (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios), el *PRODERNEA* (Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino), el *PRODEAR* (Programa de Desarrollo de la Argentina Rural) y el *PROSAP* (Programa de Servicios Agrícolas Provinciales), que son implementados en la Provincia del Chaco.

De ahí que el trabajo empírico del primer objetivo específico que complementa al primer objetivo general se responde de acuerdo al:

1° Primer eje de análisis: que clasifica los Programas de acuerdo si proponen una visión tradicional o una visión territorial rural del desarrollo rural, para ello se utilizan 4 dimensiones analíticas: 1) *Beneficiarios*: el análisis de esta dimensión parte del supuesto de que el género debe ser integrado en las definiciones de los beneficiarios en los manuales operativos de los programas; 2) *Alcance*: esta dimensión analítica plantea la necesidad de que los manuales operativos de los Programas de Desarrollo Rural deben

abandonar la identidad rural=agrícola; 3) *Fuente de ingresos*: esta dimensión analítica establece la necesidad de adoptar un concepto ampliado de lo rural que implica agregar en los manuales operativos de los programas de Desarrollo Rural otras ocupaciones no agropecuarias en la generación de ingresos rurales; y 4) *Instituciones de apoyo*: para el análisis de este punto se considerara en que medida las instituciones encargadas del Desarrollo Rural coordinan actividades entre ellas.

2° Segundo eje de análisis: analiza la evolución de las ideas de desarrollo rural que se encuentran plasmadas en los manuales operativos de los programas de Desarrollo Rural, clasificándolos de acuerdo a criterios relevantes del enfoque de Desarrollo Territorial Rural, para ello se utilizan 3 dimensiones analíticas: 1) *El paso de una Competitividad Privada a la Competitividad Territorial*: esta dimensión plantea una revisión de los conceptos de competitividad adoptado en los manuales operativos de los programas, adoptando una visión ampliada de capital, la cual incluye al capital natural, al capital humano y social y al capital económico; 2) *Implicaciones para la definición de las políticas públicas de manejo de recursos naturales*: los manuales operativos de los programas deben subrayar la importancia del manejo ambiental y de los recursos naturales como elemento esencial en las estrategias de reducción de la pobreza; 3) *Vínculos Urbano-Rurales*: los programas deben concentrar una visión externa al mundo rural estableciendo relaciones entre lo urbano-rural.

A modo de resumen se presenta el siguiente cuadro detallando dimensiones analíticas y ejes de análisis que explican cada objetivo específico y a la vez general:

Tabla 6: Resumen Objetivos generales, específicos, ejes de análisis y dimensiones

Objetivos Generales	Objetivos Específicos	Ejes de Análisis	Dimensiones Analíticas
1. Analizar cómo se ha incorporado el enfoque de género en el diseño y la implementación de los Programas Nacionales de Desarrollo Rural en la	a. Indagar la visión que existe sobre las relaciones de género en las políticas nacionales de desarrollo rural implementados en la Provincia del Chaco.	1° Análisis de los Programas según Visión Tradicional o Visión Territorial Rural.	A. Beneficiarios B. Alcance C. Fuente de Ingresos D. Instituciones de Apoyo
		2° Análisis de la evolución de ideas de desarrollo rural, de acuerdo a criterios relevantes del enfoque de desarrollo territorial rural	A. El paso de la competitividad privada a la competitividad territorial. B. Implicaciones en el manejo de recursos naturales. C. Los vínculos urbanos-rurales
	b. Explorar la incorporación de la perspectiva de género en los	3° Análisis de los programas en función del enfoque MED o GED	A. Objetivos hacen referencia a la equidad de género B. Personas Usuarias han sido

<p>Provincia del Chaco</p>	<p>Programas Nacionales de Desarrollo Rural mediante la clasificación de los programas en la “perspectiva de MED” o “la perspectiva GED”</p>		<p>caracterizadas según su sexo. C. Incorporación de la transversalidad de género en cada componente, población usuaria.</p>
<p>2. Observar si la perspectiva de género se transformo en una práctica regular en las instituciones encargadas de la implementación de los Programas Nacionales de Desarrollo Rural</p>	<p>a. Identificar el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en los organismos estatales de la Provincia del Chaco encargados de la implementación de los Programas de Desarrollo Rural. b. Describir los enfoques sobre el desarrollo territorial rural que</p>	<p>4° Análisis de informes y presupuestos de los organismos estatales</p>	<p>A. Indicadores de Género B. Presupuestos sensibles al género. C. Informes desagregados por sexo</p>

	incluyen los manuales operativos los Programas de Desarrollo Rural		
--	--	--	--

1° Eje de Análisis: este eje propone clasificar los Programas según sus manuales operativos aceptan una visión tradicional o una visión territorial rural del desarrollo rural, para ello se utilizan 4 dimensiones analíticas, a saber:

A. Beneficiarios: El análisis de esta dimensión analítica parte del supuesto de que el género debe ser integrado en las definiciones de los beneficiarios de los programas. Es por ello, que los enunciados de cada manual operativo debe integrar mujeres y varones cuando enuncian a los beneficiarios. Siguiendo los lineamientos de los organismos de cooperación del desarrollo rural, los términos colectivos tales “las familias”, “los pobres”, “los agricultores”, “los habitantes de barriada”, “la población rural”, tiene un impacto negativo para la integración de la mujer. Esto significa de que el triple rol de las mujeres -hogar, comunidad y mercado- no es reconocido por quienes formulan las políticas públicas, ignorando el hecho de que las mujeres, a diferencia de los hombres, se ven severamente constreñidas por el peso de tener que equilibrar simultáneamente sus diferentes roles (Moser, 1992: 229).

1. El PSA (Programa Social Agropecuario), tiene como beneficiarios a Productores minifundistas ubicados en todo el territorio nacional. Se entenderá por productor minifundista el que cumpla con los siguientes requisitos generales: i) El

*productor y su familia realizan trabajos directos dentro de la explotación, siendo esta su vivienda permanente.*⁶

El PSA, en primer lugar toma como beneficiaria de los recursos al productor y su familia. Este tipo de núcleo se caracteriza por un varón proveedor, cuyo ámbito de inserción es la esfera pública de la producción material y la decisión política, y una mujer afectada a las responsabilidades “privadas” de subsistencia del hogar. El programa supone un hogar nuclear típico. El principal efecto de este “sesgo masculino” ha sido la profundización de ciertos procesos: la “invisibilización” del trabajo doméstico no remunerado y las consecuentes limitaciones en el uso del tiempo de las mujeres (Paganelli José del Tronco, 2011:6). Y en segundo lugar, no considera la participación de mujeres, aborígenes y otros grupos desfavorecidos. Teniendo en cuenta lo analizado el programa PSA desde esta dimensión adopta una visión tradicional de desarrollo rural.

2. El PROINDER comprende dos tipos de beneficiario 1) Beneficiarios potenciales: *que son los productores familiares de subsistencia, los indígenas rurales, los trabajadores transitorios agropecuarios y se amplía hacia pobladores rurales pobres no agrarios (pobreza medida por la presencia de, al menos, un indicador de necesidades básicas insatisfechas, NBI) 2) Grupos de beneficiarios vulnerables:* *mujeres, aborígenes y jóvenes.*⁷

El enunciado de este programa incorpora a las mujeres como un grupo vulnerable. Al respecto cabe citar a Miguel Székely, quien encontró que “la principal limitación de ciertos programas (...) tales como el PROINDER es que no cambian el ambiente económico⁸ ni los subyacentes a la estructura de la economía que están causando la pobreza” (Atanasio y Székely, 2001:3 citado en Paganelli José del Tronco, 2011:3). Es decir, el fenómeno de la pobreza se debe ni de manera exclusiva a la

⁶ Datos obtenidos del Manual de Operativo del PSA -Programa Social Agropecuario- (1999) en donde se pueden encontrar casi todos los aspectos que se contemplan dentro del Programa. De allí se extrajo la definición normativa de beneficiarios del programa. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGyPA).Página 4.

⁷ Datos tomados del Manual Operativo del PROINDER -Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios- (2009), Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca.Página (9-11)

⁸ Entendemos por ambiente económico las relaciones de poder existentes en el orden mundial en los niveles productivo, comercial y financiero así como factores que exceden los indicadores puramente económicos: discriminación de género, segregación generacional, étnica y racial, los niveles de confianza en las instituciones, la extensión de informalidad, la accesibilidad de redes sociales, entre otros. (Atanasio y Székely,2001:3 citado en Paganelli José del Tronco, 2011:3).

insuficiencia de recursos para satisfacer las necesidades básicas de cada individuo, sino a los niveles en la dotación inicial de tales recursos.

Dicha desigualdad, a su vez, es sólo el síntoma de problemas anteriores, vinculados fundamentalmente con “procesos de exclusión social”. Tal como lo señalan diversos estudios, determinadas condiciones-formar parte de las minorías raciales o étnicas, ser mujer, ser pobre, o vivir en regiones alejadas de los centros urbanos, entre otras- constituye un valor inicial de valor negativo en la medida en que son factores considerados socialmente como “males” no susceptibles de ser intercambiables por “bienes”. En 2011, Paganelli halló que el género como enfoque de la pobreza busca erradicar el vínculo que hay entre ser mujer y estar en desventaja (Pag. 4).

En resumen, el PROINDER al considerar a las mujeres, jóvenes y aborígenes como grupo vulnerable les otorga un valor negativo, dejando de lado el enfoque transversal que propone el enfoque género en el desarrollo. Encuadrándose bajo la Visión Tradicional del Desarrollo Rural.

*3. El **PROSAP** incluye a los productores y empresas privadas solicitantes de aportes no reembolsables financiados por ambos Bancos (Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) para la ejecución de planes de negocios, inversiones para la reconversión productiva, inversiones para aumentar la eficiencia de riego, etc. e iniciativas innovadoras en la articulación de cadenas agroalimentarias y clusters.*⁹

A pesar de que existe evidencia cuantitativa según datos censales publicados por Cristina Biaggi y Cecilia Canevari del año 2001 que demuestran que el 15% de los hogares rurales en la Provincia del Chaco no son constituidos por familias nucleares, el PROSAP en los criterios de elegibilidad de beneficiarios privados se ajusta a un modelo tradicional de familia. (Cristina Biaggi, Cecilia Canevari, 2001:15). Ya que visibiliza sólo a los hogares como un grupo indiferenciado, ignora las inequidades internas entre género y generaciones (CEPAL, 2007). Atento a ello PROSAP, se encuadra en la Visión Tradicional del Desarrollo Rural.

*4.El Programa **PRODERNEA** toma como beneficiarios a las familias de pequeños productores agropecuarios y población aborigen dedicadas a la agricultura, artesanía, pesca, caza y/o recolección. Considera hogar al conjunto de individuos que*

⁹ Datos tomados del Manual Operativo del PROSAP –Programa de Servicios Agrícolas-(2003).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 6.

comparten un mismo presupuesto (comparten la misma olla) pueden o no vivir bajo un mismo techo. Y también a aquellas asociaciones con por lo menos 4 integrantes.¹⁰

Aquellos programas que toman beneficiarios, supuestamente neutros como “hogar” o “población económicamente activa” esconden importantes diferencias de género (CEPAL, 2004), que son cruciales en las dinámicas de desarrollo en nuestra provincia. Encuadrándose también en la Visión Tradicional del Desarrollo Rural.

*5.El **PRODEAR** distinguen tres perfiles de beneficiarios: a) **Pequeños productores**: incluyen a la heterogeneidad de minifundistas; trabajadores y trabajadoras rurales; campesinos y campesinas y familias que producen para la subsistencia y el mercado. Enfrentan dificultades de acceso al crédito, al capital, a la tecnología y al mercado. Presentan irregularidad en la tenencia de la tierra y tienen un grado de organización relativamente débil. b) **Comunidades aborígenes**: están constituidas por un número variable de familias asentadas en el área rural. Es el grupo poblacional más pobre. Pertenecen mayoritariamente a las etnias guaraní, mocoví, toba, pirané y wichi. c) **Jóvenes rurales**: son jóvenes varones y mujeres pobres con potencialidades para desarrollar proyectos y negocios, con voluntad de arraigo en el espacio rural, que tienen dificultad de acceso a la propiedad de la tierra y situación desfavorable de inserción laboral. Pertenecen mayoritariamente a las familias de los dos grupos anteriores.¹¹*

Este programa tiene una mirada inclusiva e integral al reconocer a mujeres, jóvenes y comunidades aborígenes, tomando el modelo de familia vigente en el que ya no es el del hombre proveedor y la mujer ociosa, sino la de un trabajador de salario e ingreso insuficiente, acompañado de una mujer que cumple doble o triple jornada. Se considera que este programa incorpora un concepto clave “la no neutralidad de las políticas públicas”, evitando la discriminación que supone la discriminación de hombres y mujeres, niños y niñas, de modo que respete las diferencias de género, étnicas y generacionales, encuadrándose en la visión de enfoque territorial rural.

Tabla 7 : Resumen Dimensión Analítica Beneficiarios

¹⁰ Datos tomados del Manual Operativo del PRODERNEA –Programa de Desarrollo Rural del Nordeste Argentino- (1999).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 6.

¹¹ Datos tomados del Manual Operativo del PRODEAR –Programa de Desarrollo de Areas Rurales- (2008).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 18.

DIMENSION ANALITICA	VISION TRADICIONAL	VISION TERRITORIAL RURAL
1. Beneficiarios	PSA, PROINDER, PROSAP, PRODERNEA	PRODEAR

B.Alcance: Aunque la región ha venido experimentando cambios significativos que obligan a abandonar la identidad rural = agrícola, algunos de los Programas Nacionales de Desarrollo Rural consideran en sus Manuales Operativos al desarrollo rural = desarrollo agropecuario.

Albuquerque sostiene que "...la estrategia de desarrollo local sostenible insiste en la importancia del mantenimiento de la población agraria en el medio rural, tratando de diversificar sus actividades hacia la puesta en valor del medio ambiente natural; el desarrollo de actividades forestales; la incorporación de elementos de calidad en actividades como la agricultura biológica, la artesanías y la agroindustrias locales; y la conservación y valorización del patrimonio cultural como soporte fundamental para el impulso del turismo rural" (Albuquerque, 2003:12)

Para realizar el trabajo empírico, se observará los manuales operativos de programas, la presencia o ausencia de actividades tales como el medio ambiente, actividades forestales, artesanías, agroindustrias etc.

1.El PSA, considera que los productores y su familia sólo deben realizar trabajos directos dentro de la explotación, estando ubicada dentro de la misma su vivienda permanente, donde no existen otras fuentes de ingresos, excepcionalmente se podrá contemplar la inclusión de productores que tengan una ocupación remunerada permanente siempre que su monto sea inferior al salario del peón rural.¹²

En síntesis, este programa contempla una economía agrícola-ganadera, aquella que se realiza dentro del predio o vivienda familiar del pequeño productor. En este sentido, se considera que el programa considera a la economía de un territorio rural de manera sectorializada, como meramente agrícola. En el enfoque territorial rural, se propone pasar de una economía "sectorializada" a una economía "territorial", asumiendo la multisectorialidad de la economía de los sectores rurales, que implica la

¹² Datos obtenidos del Manual de Operativo del PSA -Programa Social Agropecuario- (1999). Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGyPA).Página 2.

consideración de todas las actividades productivas o no, que generan ingresos para las familias rurales, en base a la valorización de los recursos locales. Por ello, de acuerdo a esta dimensión analítica el PSA adopta la Visión Tradicional del Desarrollo Rural.

*2.El PROSAP enfatiza la instalación de Sistema de riego, reconstrucción de caminos rurales y tendido de redes de electrificación, también han establecido programas de sanidad animal y vegetal, de competitividad agropecuaria, de desarrollo comercial, de calidad de alimentos y promoción de exportaciones de productos agroalimentarios y, además, han implementado sistemas de información y tecnologías de las comunicaciones en el ámbito rural.*¹³

Es decir, adopta un concepto ampliado de lo rural, que implica: en términos económicos: la complementariedad entre la agricultura y otras ocupaciones no agropecuarias en la generación de ingresos rurales, con fuerte vinculación agricultura-industria-servicios; en términos sociales: el aseguramiento de la oferta territorial de infraestructura, equipamientos básicos y servicios, para garantizar la permanencia de la población en el medio rural. El Programa incorpora entonces el concepto de “nueva agricultura” utilizado por Alain de Janvry y Elizabeth Sadoulet (2004) que establece que un enfoque alternativo de reducción de la pobreza rural incluye la industrialización de las áreas rurales y urbanas, el avance en la descentralización gubernamental, el aumento de las organizaciones de la sociedad civil en áreas rurales y la mayor demanda de servicios medioambientales. Es decir opera con una visión territorial articulada a un Proyecto de Nación.

*3.El PRODEAR, se propone apoyar con equidad de género, la efectiva integración de las familias rurales pobres a la vida social y economía del país, desarrollando capacidades que permitan incrementar sus ingresos y mejorar sus condiciones de vida, con participación en los procesos de desarrollo del territorio, con usos sustentables de los recursos naturales y especial atención a comunidades aborígenes y jóvenes rurales.*¹⁴

¹³ Datos tomados del Manual Operativo del PROSAP –Programa de Servicios Agrícolas- (2003).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 17-18.

¹⁴ Datos tomados del Manual Operativo del PRODEAR –Programa de Desarrollo de Áreas Rurales- (2008).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 6.

4.El PRODERNEA se propone el aumento sostenible del ingreso familiar y de la capacidad de autogestión de los pequeños productores y de la población aborigen, asegurar equidad de acceso de hombres y mujeres a los servicios del prodernea (equidad de género), como así también promover la participación de jóvenes (juventud)promover el desarrollo de negocios rentables gestados en forma participativa con los propios beneficiarios considerando el acceso a mercados, la gestión y la incorporación de tecnologías adecuadas, consolidar un mercado de servicios asistencia técnica adecuado a este perfil de beneficiarios como así también constituir un fondo de crédito exclusivo para los mismos, optimizar el uso de los recursos naturales en forma sustentable.¹⁵

Estos dos programas enfatizan el carácter territorial y descentralizado que deben tener las estrategias de desarrollo rural y de lucha contra la pobreza e incorpora el carácter multiactivo de las unidades familiares rurales al mencionar a las mujeres, aborígenes y jóvenes rurales. El programa da importancia a crear, valorar o fortalecer **i) el capital humano** (capacidades y conocimientos de las personas); **ii) el capital social** (cultura relaciones redes, concertación socioinstitucional) **iii) capital natural:** (base de recursos naturales) **iv) los capitales físico y económicos-financiero**. Desde el punto de vista del enfoque, todos estos tipos de “capital” hacen referencia a los elementos constitutivos de la riqueza del territorio (población, paisajes, patrimonio, conocimientos, etc.), no desde la perspectiva de un inventario contable, sino de la búsqueda de especificidades que puedan ponerse de relieve.En resumen, ambos programas adoptan una Visión Territorial Rural.

5.El PROINDER cuenta con tres componentes 1) Apoyo a iniciativas rurales, 2) Fortalecimiento institucional y 3) Organización para la Ejecución. Pero es en el componente 2) donde se describe la operatoria del PROINDER, y establece que el objetivo del mismo es aumentar el nivel de vida de los beneficiarios, disminuyendo sus condiciones de pobreza, incrementando sus capacidades materiales y sociales y desarrollando prácticas de participación social que permitan su creciente inserción en

¹⁵ Datos tomados del Manual Operativo del PRODERNEA –Programa de Desarrollo Rural del Nordeste Argentino- (1999).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 3-5.

la toma de decisiones a nivel del Proyecto y en los ámbitos locales, provinciales y nacional.¹⁶

Lo que plantea el Programa es aumentar la competitividad, elemento clave en las teorías del enfoque de desarrollo territorial rural, donde el progreso técnico y el conocimiento, es una condición necesaria de las unidades productivas. Sin embargo, cabe precisar que ser competitivo, debe entenderse como la capacidad de generar mejores empleos (incluido el autoempleo), que conduzcan a incrementos sostenidos de los ingresos como requisito para el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias rurales. Encuerándose también en la Visión Territorial Rural.

Tabla 8: Resumen Dimensión Analítica Alcance

DIMENSION ANALITICA	VISION TRADICIONAL	VISION TERRITORIAL RURAL
2. Alcance	PSA	PROSAP,PRODEAR, PRODERNEA,PROINDER

C.Fuentes de Ingreso: Durante las dos últimas décadas los Gobiernos y organismos multilaterales y actores de la sociedad civil han realizado significativos esfuerzos en nuevas estrategias para el desarrollo rural y superación de la pobreza. De hecho el enfoque territorial ha sido uno de los más recientes y marca un punto de inflexión en la forma de abordar el desarrollo rural.

El enfoque territorial rural, adopta un concepto ampliado de lo rural, que implica: en términos económicos: la complementariedad entre la agricultura y otras ocupaciones no agropecuarias en la generación de ingresos rurales, con fuerte vinculación agricultura-industria-servicios. Las actividades económicas incorporan elementos precedentes de los diferentes sectores y son, por consiguiente, multisectoriales; en términos sociales: el aseguramiento de la oferta territorial de infraestructura, equipamientos básicos y servicios, para garantizar la permanencia de la población en el medio rural.

Los enfoques de desarrollo rural implementados hasta hace algunos años, se basaron en una concepción sectorial que reducía “lo rural” a lo “agropecuario”,

¹⁶ Datos tomados del Manual Operativo del PROINDER -Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios- (2009), Secretaria de Agricultura Ganadería y Pesca . Página (7-9) Tomo I.

aplicando planteamientos descendentes (“de arriba hacia abajo”) y simple ayuda a los beneficiarios, en lugar de promover que los actores locales adquirieran las competencias necesarias para transformarse en, y organizarse como, agentes de desarrollo de su territorio. Estas políticas clásicas han llevado, además, a la segmentación de las intervenciones, en contraposición con el enfoque territorial que busca generar vínculos entre sectores, actividades y territorios (CE, 1999; Albuquerque, 2003; Rozenblum, 2006).

En este marco, se analizarán los manuales operativos de los programas incorporan ocupaciones no agropecuarias.

1. La estrategia que propone el PSA para productores con posibilidades de evolución es la reconversión productiva de sus predios hacia alternativas con posibilidades de mercados, la intensificación de su producción, la diversificación y el mejoramiento del proceso poscosecha. Para los productores más pobres se propone la generación de nuevos emprendimientos productivos asociativos en áreas rurales, tales como las agroindustrias, servicios a la producción agropecuaria, etc. Y el reforzamiento de la producción de autoconsumo. Para situaciones de emergencia climática se atiende a los productores con créditos blandos o combinados con subsidios. Este programa desarrolla sus actividades en toda la Argentina.¹⁷

Este programa adopta una visión tradicional del territorio. Esta visión del territorio es tratada como un problema de orden sectorial y productivo, que lleva a la identificación de lo rural como sinónimo agrícola y a insistir de manera excesiva en estrategias agrícolas como respuesta a problemas de la pobreza y el desarrollo rural. El enfoque territorial rural reconoce la complejidad de los territorios rurales y de las estructuras complementarias, articuladas e interdependientes, que conforman una economía que trasciende la economía agrícola. (IICA, 2008)

2. PRODERNEA Este programa se desarrolló en las Provincias de Formosa, Corrientes, Chaco y Misiones. El programa en sus objetivos generales se propone aumentar el ingreso proveniente de las actividades productivas de las mujeres y

¹⁷ Datos obtenidos del Manual de Operativo del PSA -Programa Social Agropecuario- (1999). Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGyPA).Página 4.

*hombres rurales, tanto agrícolas como no agrícolas, a través de la diversificación de la producción, el cambio técnico y el aumento de la productividad.*¹⁸

Este programa considera como fuente de ingresos a la actividad no agrícola destacando que “lo rural no puede concebirse como sinónimo de lo agrícola -pese a que la agricultura sigue manteniendo su importancia estratégica-, dada el auge que han alcanzado las actividades económicas rurales no agrícolas” (IICA, 2003:21). Las poblaciones rurales pobres demandan, servicios, infraestructura, instituciones, comunicaciones, etc.; en fin, un conjunto de bienes y servicios que conforma un panorama económico multisectorial, funcionalmente interconectado y con poderosos vasos comunicantes. Es así como los espacios territoriales en los que se asienta la agricultura y tradicionalmente clasificados como “rurales”, incluyen una pujante economía no agrícola que actualmente demanda alrededor de la mitad de la mano de obra rural y de la cual depende más de la mitad del ingreso de sus pobladores. El desarrollo rural, entonces trasciende el mero desarrollo agrícola (IICA, 2008). Este programa se encuadra en la Visión Territorial Rural.

*3.El PROINDER tenderá a la intervención, a través de la ejecución de los subproyectos, que se enmarquen en estrategias de desarrollo socio territorial, fortaleciendo los vínculos entre familias de productores, trabajadores transitorios agrarios, organizaciones de pequeños productores, instituciones públicas, ONGs y otros actores no rurales, para logara una planificación tendiente al desarrollo integral. Este programa financiara los siguientes tipos de subproyectos: i) Desarrollo Productivo Predial, ii) de Hábitat Rural y iii) Comunitarios*¹⁹

Este programa considera la heterogeneidad social de los territorios, en el sentido de ir mas allá de la focalización de las iniciativas de las familias rurales pobres e incorporar o convocar a los distintos agentes que tienen presencia relevante en el espacio rural. Es decir contempla una visión territorial de nivel nacional previamente definida, cuya aspiración fundamental sea ofrecerle prosperidad a la mayor parte posible

¹⁸ Datos tomados del Manual Operativo del PRODERNEA –Programa de Desarrollo Rural del Nordeste Argentino- (1999).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 3.

¹⁹ Datos tomados del Manual Operativo del PROINDER -Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios- (2009), Secretaria de Agricultura Ganadería y Pesca. Página (28) Tomo II.

de la población rural. (IICA; 2008:95). Este programa introduce conceptos de la Visión Territorial Rural.

4.El PROSAP, da énfasis en la articulación entre los sectores agrícola, industrial y de servicios considerando incluso la agroindustria y el agro comercio como motores potenciales del propio desarrollo agrícola.²⁰

Este programa adopta una visión territorial (más integral) conduce al desarrollo de un modelo de gestión que abraza ambos enfoques: el enfoque de arriba hacia abajo y el enfoque de abajo hacia arriba. El enfoque territorial de desarrollo rural promueve esta integración, a partir de la cooperación local, la autogestión y la responsabilidad compartida. Esto abre nuevos canales de comunicación entre el enfoque de arriba hacia abajo, que destaca la oferta de las instituciones públicas de nivel nacional, y el enfoque de abajo hacia arriba, que destaca las demandas de los actores locales, tanto públicos como privados. Encuadrándose en la Visión Territorial Rural.

5.PRODEAR: En una primera etapa, desde el Componente Fortalecimiento de Capital Humano y Social se brindará apoyo para la consolidación socio-organizativa de las agrupaciones de productores rurales en función de los siguientes objetivos: darle a la organización una orientación de negocio; crear capacidad para la toma de decisiones; mejorar la capacidad de liderazgo y autoestima de sus miembros; incentivar la participación de las mujeres productoras tanto en la organización como en sus dirigencias; crear capacidad para la resolución de conflictos. En resumen, se trata de transformar a organizaciones incipientes, informales y/o débiles, en organizaciones activas, democráticas, participativas y con capacidad de gestión para el desarrollo de emprendimientos de negocios exitosos.

Una vez que la organización o grupo pueda asumir la gestión de un plan de negocios, desde el Componente de Desarrollo de Negocios Rurales se brindará asistencia técnica comercial, de gestión y productiva con el objetivo de asegurar la viabilidad y sostenibilidad de los emprendimientos de las organizaciones y/o grupos de beneficiarios. Estos servicios contemplarán desde el apoyo a la

²⁰ Datos tomados del Manual Operativo del PROSAP –Programa de Servicios Agrícolas- (2003).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 3.

*formulación del Plan hasta la ejecución del mismo, comprendiendo todos los aspectos de un proyecto de negocio rural: producción, acondicionamiento, procesamiento, comercialización, gestión y financiamiento.*²¹

El programa considera el multiempleo (predial y extrapredial). Es decir, el programa reconoce el carácter polifacético y complementario de la agricultura ampliada, al no referirse específicamente a empleo predial reducido a la actividad agrícola-ganadera sino que incorpora a los sectores productivos no vinculados directamente a la producción primaria.

De Janvry (2000,2002) y Echeverría (1998) han resumido buena parte de la discusión sobre las estrategias de vida de los hogares rurales para superar su condición de pobreza. En definitiva: la vía agrícola, la vía rural no agrícola, la vía de la migración, y las vías de las redes de protección social, en el que las diversas combinaciones dan lugar al multiempleo. Este programa incluye conceptos de la Visión Territorial Rural.

Tabla 9: Resumen Dimensión Analítica Fuentes de Ingresos

DIMENSION ANALITICA	VISION TRADICIONAL	VISION TERRITORIAL RURAL
3. Fuente de Ingresos	PSA	PRODERNEA, PROINDER, PROSAP, PRODEAR

D. Instituciones de Apoyo: El siguiente cuadro detalla las Unidades Responsables así como las Unidades Ejecutoras encargadas de la implementación de los Programas Rurales en la Provincia del Chaco. Desde la concepción del enfoque territorial rural, “las instituciones se convierten en agentes directos del proceso competitivo, no son una externalidad” (Manzanal, 2009:11) Para el análisis de este punto consideraré en primer lugar; en qué medida las instituciones encargadas del

²¹ Datos tomados del Manual Operativo del PRODEAR –Programa de Desarrollo de Áreas Rurales- (2008).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 7-8.

Desarrollo Rural se complementan y coordinan actividades entre ellas, y por otro lado, las instancias de concertación realizadas con otros actores rurales (productores hombres y mujeres, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas y públicas).

Tabla 10: Instituciones de apoyo

	Programa	Institución Responsable	Unidad Ejecutora
1	PSA	SAGPyA	SAGPyA (Subsecretaría de Desarrollo Familiar)
2	PROINDER	SAGPyA	SAGPyA
3	PRODERNEA	SAGPyA	SAGPyA y Ministerio de Producción de la Provincia del Chaco.
4	PRODEAR	SAGPyA	SAGPyA y Ministerio de Producción de la Provincia del Chaco
5	PROSAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de la Nación	Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados

Los entrevistados explicaron que “no existen mecanismos de coordinación con instituciones tales como del medio ambiente, de salud, de educación, de obras públicas, de desarrollo social, de género, amén de alguna instancia autonomía con algunos de ellos”. Se evidencia la acción fragmentada sectorialmente por parte de las organizaciones del gobierno. Mabel Manzanal (2007) se refiere a las limitaciones en la aplicación de los Programas de Desarrollo Rural y establece: que hay una notoria falta de coordinación entre los programas orientados al mismo tipo de destinatarios, aun a nivel de la propia SAGPyA. Lo mismo se repite entre SAGPyA y el INTA.

La creación de una Comisión de Desarrollo Rural dentro de la SAGPyA ha sido una toma de conciencia de esta problemática. Por otro lado, a pesar de la escasa coordinación entre instituciones se observa favorablemente que estos programas han ido

incorporando la provisión de servicios públicos tales como la educación y salud, con preocupación creciente por el desarrollo de proyectos productivos.

En lo que respecta a la tarea que vienen realizando los técnicos y funcionarios encargados de la implementación de los programas en la Provincia del Chaco, la siguiente respuesta describe la situación:

“Se realizaron instancias de concertación tanto con varones, mujeres, asociaciones de pequeños productores beneficiarios de los programas. Las Instancias de concertación fueron un elemento clave de la nueva institucionalidad y su desarrollo es fundamental en el desarrollo de los programas” Este proceso es concebido como una construcción social del propio territorio, que parte por la adopción de consensos en aspectos de baja conflictividad de intereses, para ir progresivamente conformando redes y alianzas de mayor complejidad que vayan institucionalizando las prácticas contractuales y fortaleciendo la confianza mutua entre habitantes.

En síntesis, los programas de Desarrollo Rural Territorial, requieren una compleja arquitectura institucional. Se entiende por arquitectura institucional (AI) la estructura de regulación conformada por organizaciones –ministerios, institutos, sociedades, y en general conjuntos de individuos organizados con un propósito común e instituciones, entendidas como reglas formales e informales que estructuran y limitan el comportamiento de los miembros de la sociedad así como por los mecanismos establecidos para hacerlas cumplir. Las reglas formales están constituidas por las leyes y los reglamentos, mientras que las informales corresponden a las derivadas de costumbres, convenciones y patrones de conducta autoimpuestos). “La interacción continua entre instituciones y organizaciones en el contexto económico de escasez y por lo tanto de competencia es la clave del cambio institucional” (IICA, 2003: 14).

2° Eje de Análisis: Este eje de análisis encuadra a cada programa de acuerdo a la evolución de las ideas de desarrollo rural; es decir se pregunta, ¿los manuales operativos de los programas incluyen criterios teóricos relevantes de un enfoque de desarrollo territorial rural? Para ello, se analizan 3 temas: A) el paso de la competitividad privada a la competitividad territorial, B) Implicaciones para la definición de Políticas Públicas de manejo de Recursos Naturales, C) Los vínculos Urbanos-Rurales.

A. El paso de la competitividad privada a la competitividad territorial. La adopción de un concepto de economía territorial debe llevar a un planteamiento del concepto de competitividad.

El enfoque propuesto se centra en los elementos económicos y distingue tres niveles en los que cobra forma la actividad económica: **a)** las firmas; **b)** los clusters y cadenas productivas; y **c)** los territorios propiamente dichos. Las firmas se agrupan alrededor de los clusters y a lo largo de las cadenas, y la actividad económica de un territorio es la suma de clusters y cadenas de distinta naturaleza.

La distinción de estos tres niveles se corresponde a su vez con tres niveles de competitividad: **a)** competitividad de las firmas; **b)** competitividad de los clusters y cadenas; **c)** competitividad territorial.

Este planteamiento, acoge una visión ampliada de capital, la cual incluye al capital natural, al capital humano y social y al capital económico.

La competitividad de las firmas contribuyen a generar rentas privadas y estas determinan la riqueza privada; la competitividad del territorio contribuye a generar rentas sociales (IICA, 2008:85)

En el territorio existen rentas sociales que se definen como beneficios no económicos-comerciales que expresan una dimensión clave del desarrollo: justicia social, la democracia y la sostenibilidad. Estos aspectos constituyen un componente esencial de la competitividad del territorio. Las rentas sociales se pueden traducir en empleo, equidad, ingresos, sostenibilidad ambiental, gobernabilidad, reconocimiento de la cultura, convivencia, etc.

Por lo tanto un territorio es competitivo cuando combina un modelo que si bien le garantiza altas rentabilidades privadas a las firmas que allí se localizan (riqueza privada), también le garantiza una alta rentabilidad social a la población que lo conforma. Esto es, un territorio será competitivo cuando firmas y comunidades perciben como atractivo localizarse o permanecer en el (IICA; 2008:88).

En este sentido, en este punto se analizarán cuáles fueron las estrategias económicas planteadas por los programas de desarrollo rural implementados en la Provincia a efectos de generar las rentas sociales. Es decir, si la intencionalidad subyacente que plantean los programas está dirigida a promover justicia social, la democracia y la sostenibilidad.

1.Las estrategias que plantea el PSA para los productores con posibilidades de evolución es la reconversión productiva de sus predios con alternativas de mercados, la intensificación de su producción, la diversificación y el mejoramiento del proceso poscosecha. Los pilares o actores de estas estrategias son: las organizaciones locales de los pequeños productores, el Estado (nacional, provincial o municipal) y las Organizaciones no Gubernamentales de promoción rural. También establece, que la agricultura orgánica constituye una estrategia alternativa de abordar la producción agropecuaria con interesantes perspectivas para los pequeños productores por su capacidad para conservar o recuperar los recursos naturales, porque es mano de obra intensiva y porque tiene un mercado a nivel nacional e internacional en constante crecimiento.²²

Este programa reconoce la importancia del capital natural (recursos naturales), del capital humano y social (mayor participación de la sociedad civil), del capital físico y financiero (la reconversión productiva de sus predios, mercados, la intensificación de su producción, la diversificación y el mejoramiento del proceso poscosecha), aportando una visión de competitividad territorial. En general, reconoce aspectos de las rentas sociales (fortalecimiento de la democracia), es decir beneficios no comerciales-económicos que constituyen elementos esenciales para la competitividad territorial. Es decir de sus enunciados subyace el concepto de competitividad territorial.

*2.El **PROINDER** se propone mejorar las condiciones de vida de pequeños productores agropecuarios pobres a través del aumento de sus ingresos en forma sostenible y el incremento de su organización y participación. Además, consta de un ...2) la Estrategia de Desarrollo Indígena: que describe los mecanismos específicos para la atención de la población rural indígena, que contemplan sus pautas culturales particulares; 3) el de Aspectos Ambientales: que describe las técnicas de evaluación del impacto ambiental de los subproyectos, los umbrales de elegibilidad de los subproyectos en función de su impacto, y las medidas de mitigación del impacto para*

²² Datos obtenidos del Manual de Operativo del PSA -Programa Social Agropecuario- (1999). Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGyPA).Página 4.

*los subproyectos que resulten elegibles y tengan algún tipo de efecto sobre el ambiente.*²³

Este programa al igual que el PSA reconoce la importancia del capital natural (Aspectos Ambientales), del capital humano y social (Plan de participación y la Estrategia de Desarrollo Indígena), del capital físico y financiero (mejorar las condiciones de vida de pequeños productores agropecuarios pobres a través del aumento de sus ingresos en forma sostenible y el incremento de su organización y participación), aportando una visión ampliada del capital. Desde este punto de vista del enfoque, todos los tipos de “capital” conforman el llamado “capital territorial”, que hace referencia a los elementos constitutivos de la riqueza de un territorio (población, actividades, paisajes, patrimonio, conocimientos, etc.). Encuadrándose bajo el concepto de competitividad territorial.

*3.El PRODERNEA tiene como objetivo aumentar el ingreso proveniente de las actividades productivas de los hombres y de la mujer, tanto agrícolas como las no agrícolas... d) contribuir a la conservación a largo plazo de los recursos naturales renovables, su manejo y la conservación del medio ambiente, e) contribuir a la mejoría de las condiciones de vida y a la conservación de los valores culturales de las etnias aborígenes, y contribuir a mantener y reforzar el dominio sobre sus territorios y sus recursos, y f) fortalecer las instituciones públicas y privadas de desarrollo rural de la región.*²⁴

Este programa adopta un concepto de competitividad parcial al considerar en sus enunciados sólo las rentas sociales. El enfoque propuesto en el programa se centra en el concepto de capital ampliado capital natural (conservación a largo plazo de los recursos naturales renovables...), del capital humano y social (contribuir a su mejoría de las condiciones de vida y a la conservación de valores culturales...), del capital físico y financiero (aumentar el ingreso proveniente de actividades productivas de los hombres y de la mujer...), aportando una visión de competitividad territorial determinada por factores relativos a su entorno social, ambiental y global.

²³ Datos tomados del Manual Operativo del PROINDER -Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios- (2009), Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca. Página (7-17) Tomo II.

²⁴ Datos tomados del Manual Operativo del PRODERNEA –Programa de Desarrollo Rural del Nordeste Argentino- (1999).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 3.

*4.El objetivo del **PRODEAR** es apoyar, con equidad de género, la efectiva integración de las familias rurales pobres a la vida social y económica del país, desarrollando capacidades tales que les permita incrementar sus ingresos y mejorar sus condiciones de vida, con participación en los procesos de desarrollo del territorio, con uso sustentable de los recursos naturales y especial atención a comunidades indígenas y a los jóvenes.*²⁵

El presente programa al ser continuación del PRODERNEA, y adopta un concepto de competitividad similar al mismo. Es decir, define la competitividad del territorio considerando factores relativos a su entorno social, ambiental y global, dejando de lado la competitividad de las firmas, clusters y cadenas productivas que alberga.

*5.El **PROSAP** implementa, a nivel provincial y nacional, proyectos de inversión pública social y ambientalmente sustentable, cuyo objetivo es incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura rural y de los servicios agroalimentarios. En el ámbito de la inversión privada, el PROSAP también financia iniciativas que impulsan la competitividad de los pequeños y medianos productores agropecuarios y de las MIPyMES (micro, pequeñas y medianas empresas) agroindustriales y de servicios en todo el país. Para el sector privado (pequeños y medianos productores agropecuarios y MIPyMES agroindustriales y de servicios),el PROSAP auspicia la integración de los productores agropecuarios en cadenas de valor, incentivando su inversión a través del otorgamiento de Aportes no Reembolsables (ANR). Asimismo, financia actividades orientadas al fortalecimiento de las iniciativas innovadoras que contribuyen a mejorar la competitividad del sector, como el desarrollo de clusters, las iniciativas de desarrollo regional y la formación de redes para la transferencia de innovación.*²⁶

El enfoque de este programa se centra en los elementos económicos y distingue tres niveles de actividad económica: **a)** las firmas; **b)** los clusters y cadenas

²⁵ Datos tomados del Manual Operativo del PRODEAR –Programa de Desarrollo de Áreas Rurales- (2008).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 6.

²⁶ Datos tomados del Manual Operativo del PROSAP –Programa de Servicios Agrícolas- (2003).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 5.

productivas; y **e**) los territorios propiamente dichos. Plantea la existencia de rentas sociales (puesta en marcha de esta herramienta de desarrollo e integración implica el logro de profundos cambios culturales e institucionales), aspecto que constituye un componente esencial de la competitividad del territorio, que se definen como beneficios no comerciales. Y a diferencia de los otros programas también considera la riqueza privada al incorporar como beneficiarios a firmas privadas auspiciando la integración de cadenas y territorios. Además, impulsa el desarrollo y/o consolidación de clústeres. Encuadrándose en los conceptos de la competitividad territorial

Tabla 11: Resumen dimensión analítica el paso de la competitividad privada a la competitividad territorial

DIMENSION ANALITICA	Competitividad Privada	Competitividad Territorial
A. El Paso de la Competitividad Privada a la Competitividad Territorial		PSA, PROINDER, PRODERNEA, PRODEAR, PROSAP

B. Implicaciones para la definición de políticas públicas de manejo de recursos naturales. La adopción de una política territorial tiene, entonces, importantes implicaciones para la definición de políticas públicas de desarrollo rural y de manejo de recursos naturales. En particular, el enfoque territorial pone de manifiesto la necesidad de subrayar la importancia del manejo ambiental y de los recursos naturales como elemento esencial en las estrategias de reducción de la pobreza. Es decir, los programas de desarrollo rural deberán formular mecanismos innovadores para la reducción de la pobreza rural, incorporando temas como: a) agroturismo, ecoturismo y valorización de las posibilidades de esparcimiento que brinda el espacio rural; b) promoción para la producción limpia y de los sistemas de gestión ambiental; c) valorización y uso sostenible de los servicios ambientales, de la biodiversidad y del bosque; d) manejo sostenible y asignación eficiente de los recursos hídricos; e) promoción de sistemas agrícolas sostenibles en zonas frágiles y de montaña, y f) prevención de desastres naturales.

*1. El PSA plantea incrementar en forma sostenida los ingresos familiares, no poner en riesgo la subsistencia y promover el uso sostenido de los recursos naturales. Este último objetivo, la sostenibilidad de recursos naturales requiere de medidas macroeconómicas de modo de intervenir en los mercados para incentivar patrones tecnológicos y también de medidas a nivel proyectos en aspectos tales como manejo de suelos y agua, técnicas de cultivo, generación de fuentes de energía renovable etc. La agricultura orgánica constituye una estrategia alternativa de abordar la producción agropecuaria con interesantes perspectivas para los pequeños productores por su capacidad para conservar o recuperar los recursos naturales, porque es mano de obra intensiva y porque un mercado a nivel nacional e internacional en constante crecimiento.*²⁷

Este programa si bien destaca la función económica que cumplen los sistemas de recursos naturales y el impacto que los sistemas sociales y económicos tiene sobre los sistemas naturales, ignora la conjunción de otros mecanismos innovadores para la reducción de la pobreza rural, tales como: agroturismo, ecoturismo, valorización de las posibilidades de esparcimiento que brinda el espacio rural y el manejo de cuencas hídricas.

*2. Aspectos Ambientales del PROINDER, es un documento que se refiere a los aspectos ambientales del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER). Se inicia describiendo aspectos generales. Luego se definen los aspectos ambientales de la operatoria de los componentes Fortalecimiento Institucional (FI) y Apoyo a las Iniciativas Rurales (AIR), respectivamente.*²⁸

Es decir, el programa destaca el papel de los recursos naturales como central en las estrategias de reducción de la pobreza rural. Pero no supera la concepción de visión sectorial, a favor del enfoque territorial rural al no reconocer como alternativa de lo agrícola a nuevos servicios ambientales que deben ser aprovechados de diversas formas. Ejemplo: turismo rural.

²⁷ Datos obtenidos del Manual de Operativo del PSA -Programa Social Agropecuario- (1999). Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGyPA).Página 4.

²⁸ Datos tomados del Manual Operativo del PROINDER -Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios- (2009), Secretaria de Agricultura Ganadería y Pesca. Página (17-19) Tomo II.

En lo que respecta al PROINDER se encontró que la siguiente respuesta describe la situación:

Proinder se caracteriza por no ser un programa integral de desarrollo, viene a plantear cuestiones netamente productivas y en casos muy puntuales plantea cuestiones sociales, como los proyectos para mujeres. Es un programa destinado a reparar minimamente ciertas cuestiones (fogón, agua, viviendas o participar en un proyecto productivo) propio de la limitación de que tienen los programas con planes focalizados que surgieron en los años 90 y que siguen en la actualidad casi con los mismos elementos.(Entrevista a Responsable del área genero y juventud de una subsecretaria. Fecha 16-11-11)

*3.El **PRODERNEA** establece como uno de sus aspectos relevantes la optimización de recursos naturales en forma sostenible.²⁹*

A igual que PSA y PROINDER, este programa identifica lo agrícola con el manejo de recursos naturales, no visualizando nuevas formas de intercambios tales como una visión de manejo de recursos naturales basada en la protección ambiental y la producción limpia, al favorecer una concepción que reconoce la reciprocidad de las dimensiones ambientales, económicas, social y político institucional. Es decir el PRODERNEA, reconoce el papel preponderante de los recursos naturales en la determinación económica de un territorio; pero no establece mecanismos innovadores para la reducción de la pobreza rural del territorio.

*4. El **PRODEAR** plantea como objetivo general ... uso sustentable de los recursos naturales...Además, es imprescindible que, de acuerdo al tipo de proyecto y su localización, los planes de Asistencia Técnica tengan en cuenta el manejo de los recursos naturales, el impacto sobre los mismos con la implementación del proyecto y, en caso que fuera necesario, se propongan medidas de mitigación, las que pueden incluir desde capacitaciones sobre el tema, hasta uso de tecnologías apropiadas que aseguren la sustentabilidad de los recursos.³⁰*

²⁹ Datos tomados del Manual Operativo del PRODERNEA –Programa de Desarrollo Rural del Nordeste Argentino- (1999).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 5.

³⁰ Datos tomados del Manual Operativo del PRODEAR –Programa de Desarrollo de Áreas Rurales- (2008).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 6.

Este programa relaciona su actividad económica directamente a la agricultura o con poblaciones vinculadas a la agricultura. Es decir, adopta el concepto de economía rural, como estructura integral vinculada al espacio territorial, y define una forma de apropiación de recursos naturales. Es decir, omite considerar la generación de servicios ambientales que complementan las funciones de los territorios rurales. Son aquellos servicios rurales que se originan en los ecosistemas naturales en los que se instalan las actividades productivas rurales, ejemplo sectores tales como el turismo y la artesanía, también dependiente de externalidades rurales, que pueden contribuir significativamente a mejorar la rentabilidad de la economía rural.

*5.El **PROSAP** establece acerca del Impacto Ambiental de los Proyectos de Inversión en todas las modalidades y establece que durante su ejecución, cada proyecto debe cumplir con la legislación vigente, como así también con los procedimientos de evaluación de impacto ambiental establecidos por las propias autoridades provinciales.³¹*

Si bien las características de los proyectos financiados por el PROSAP suponen un impacto ambiental reducido, el Programa desarrolló un marco de gestión ambiental aplicable a todos los casos. Asimismo, los proyectos están obligados a implementar un Plan de Gestión Ambiental y Social que incluye medidas específicas de mitigación. Además, el PROSAP financia proyectos tales como extensión y rehabilitación de sistemas de riego; la construcción de acueductos y obra para la protección de suelos y control de inundaciones, desarrollo de biocombustibles. Este programa adopta un modelo de desarrollo territorial rural, en función de la correspondencia que existe entre los ecosistemas que alberguen esa oferta natural y los sistemas humanos que condicionan su uso. El concepto de territorio rural adoptado permite, justamente, integrar dimensiones económicas, políticas, sociales, culturales, (sistemas humanos) y las dimensiones ambientales (sistemas naturales), a partir de las cuales se construye la institucionalidad rural. Es decir, este programa adopta mecanismos innovadores de reducción de pobreza rural tales como la valorización y uso sostenible de los servicios ambientales, de la biodiversidad y del bosque, el

³¹ Datos tomados del Manual Operativo del PROSAP –Programa de Servicios Agrícolas- (2003).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 25.

manejo sostenible y asignación eficiente de los recursos hídricos y la prevención de desastres naturales.

Tabla 12: Resumen dimensión analítica implicaciones para la definición de Políticas Públicas de Manejo de Recursos Naturales

DIMENSION ANALITICA	Presencia de mecanismos innovadores tales como: el agroturismo, ecoturismo, valoración de las posibilidades de esparcimiento que brinda el espacio rural, etc.	Ausencia de mecanismos innovadores tales como: el agroturismo, ecoturismo, valoración de las posibilidades de esparcimiento que brinda el espacio rural, etc.
B. Implicaciones para la definición de Políticas Públicas de Manejo de Recursos Naturales	PROSAP	PSA, PROINDER, PRODERNEA, PRODEAR

C. Los vínculos urbanos-rurales: Para el análisis de esta dimensión se consideran ciertos emprendimientos que son externos al mundo rural. El paradigma “economía dual-modernizador” supone la coexistencia inicial de un sector tradicional y de un sector moderno. Lo tradicional se asimila al campo (frente a ciudad), agricultura (frente a industria), y ruralidad (frente a lo urbano), es el planteamiento que fundamentalmente rigió la visión tradicional de ruralidad hasta los años setenta. Como se ha dicho, esta visión se nutre de la oposición entre lo urbano y lo rural; por ejemplo: a) las diferencias ocupacionales (lo rural es agrícola); b) las diferencias ambientales (lo rural supone el contacto con la naturaleza); las diferencias de tamaño de las comunidades (lo rural es pequeño). En función a estos conceptos los Programas de Desarrollo Rural implementados en el Chaco poseen las siguientes características:

1. En el PSA la realización de trabajos directos dentro de la explotación, estando ubicada dentro de la misma su vivienda familiar (frente a industria), el PSA se plantea dos líneas de apoyo financiero al sector de pequeños productores minifundista: A Fortalecimiento del autoconsumo y B Emprendimientos productivos EPAs (frente a lo urbano) El programa no excluye a priori a ningún productor siempre que sea

*minifundista (frente a diferencias ocupacionales), los beneficiarios son los pequeños productores minifundistas (frente a diferencias de tamaños de comunidades).*³²

En resumen, el PSA identifica en primer lugar al desarrollo rural con el desarrollo agropecuario adoptando una visión tradicional de desarrollo rural. Esa visión se refleja en dos sentidos, por un lado, hace caso omiso del alto grado de heterogeneidad que caracteriza a las sociedades rurales, al mundo de la pobreza y a la pequeña agricultura al no considerar en sus enunciados a la pequeña empresa rural no agrícola, al trabajo rural no agrícola, especialmente a mujeres rurales y jóvenes que se incorporan al mercado laboral. Y por otro lado, no consideran, la posibilidad de inducir a la agroindustria, los servicios, las empresas medianas y grandes, e incluso aquellas localizadas en el sector urbano, a asumir el papel de difusoras de tecnología hacia determinados segmentos de la PYME rural (Schejtman, 1998; Sirven, 1998).

*2.El PROINDER son destinatarios 22.000 familias de productores y pobladores rurales pobres vinculados a la actividad agropecuaria nucleados en grupos ruralidad (frente a lo urbano), a través del primer componente, el proyecto pretende una asistencia integral a las familias rurales pobres otorgando asistencia financiera para pequeñas inversiones productivas (frente a industria), se apunta al estrato mas descapitalizado de la agricultura familiar, así como a los jefes de hogares rurales agrarios indígenas, los jefes de hogares asalariados agrarios pobres y hogares agrarios pobres existiendo una discriminación positiva hacia grupos vulnerables (frente a las diferencias ocupacionales), otorgando asistencia financiera para pequeñas inversiones productivas (frente a diferencias de tamaño de las comunidades)*³³

Este programa si bien es más amplio que el PSA al incorporar a los jefes de hogares rurales agrarios indígenas, los jefes de hogares asalariados agrarios pobres y hogares agrarios pobres existiendo una discriminación positiva hacia grupos vulnerables (mujeres, jóvenes e indígenas), no va más allá de una visión sectorial agrícola, sin absorber a los núcleos urbanos intermedios en un contexto de creciente interacción e

³² Datos obtenidos del Manual de Operativo del PSA -Programa Social Agropecuario- (1999). Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGyPA).Página 3.

³³ Datos tomados del Manual Operativo del PROINDER -Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios- (2009), Secretaria de Agricultura Ganadería y Pesca. Página (12) Tomo II.

integración rural-urbana. Es decir, propone como única estrategia de vida de los hogares rurales para superar su condición de pobreza, la vía agrícola, adoptando una visión tradicional de desarrollo rural. Es decir la propuesta de desarrollo rural esta basada en comunidades rurales y pequeños productores, dejando de lado otros actores del desarrollo que en la actualidad ocupan un lugar protagónico.

*3. En el **PRODERNEA** propone como condición residir en campo o en poblados de hasta 2000 habitantes (**considera campo-población intermedia**), promover el desarrollo de negocios rentables gestados en forma participativa con los propios beneficiarios considerando el acceso a mercados, la gestión y la incorporación de tecnologías adecuadas (**frente a industria**), fortalecer la organización de pobladores rurales y de la comunidad indígena (**frente a lo urbano**), optimizar el uso de recursos naturales (**frente a las diferencias ambientales**).³⁴*

Este programa establece una dicotomía entre lo urbano y lo rural a partir de la concentración demográfica o de base económica agraria e insiste en estrategias agrícolas como respuestas a los problemas de la pobreza y el desarrollo rural. Es decir, se avoca a la construcción de un territorio especializado, al proponer estrategias de desarrollo productivo rural, con énfasis en lo agrícola. Es decir, el programa asume implícitamente la idea de que el verdadero desarrollo económico, de carácter comercial y empresarial, es el agrícola, que dejara al margen a las comunidades empobrecidas y que, por tanto, estas requieren de algún tipo de asistencia, prevaleciendo una política sectorial, en extremo compensatorias.

*4. El **PRODEAR** Los criterios fundamentales para la elegibilidad de los beneficiarios del PRODEAR son el nivel de ingresos netos y la residencia en el medio rural se admitirán como beneficiarias, familias cuyo ingreso principal proviene de actividades agropecuarias y/o agroindustriales, aunque no tengan residencia permanente en el predio. El lugar de residencia de estas familias podrá ser en aglomerados o pueblos, cercanos al predio, con la excepción de las capitales provinciales (**frente a ciudad, pero considera las diferencias ocupacionales**). El objetivo general del Programa es apoyar, con equidad de género, la efectiva*

³⁴ Datos tomados del Manual Operativo del PRODERNEA –Programa de Desarrollo Rural del Nordeste Argentino- (1999). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 3.

*integración de las familias rurales pobres a la vida social y económica del país (frente a industria), contribuir a la cohesión e inclusión social y productiva de los habitantes pobres del sector rural de Argentina (frente a lo urbano); los servicios de capacitación y asistencia técnica tendrán en cuenta durante el proceso de transferencia de conocimientos, los aspectos ambientales en temas como manejo del suelo y el agua, transformación agroindustrial, transporte, uso y manejo de productos agroquímicos, etc.(considera las diferencias ambientales).*³⁵

Se considera que este programa se encuentra en un punto intermedio entre la visión tradicional y la territorial rural, ya que si bien tiene un alcance restringido de estrategias de desarrollo rural “campesinita” y agrarista considera diferencias ocupacionales, incorporando otros actores de desarrollo rural. En lo ambiental los conceptos giran entorno al uso eficiente de recursos naturales, el reconocimiento de recursos naturales para la reducción de la pobreza rural, a la importancia de crear mayor conciencia ambiental y manejo sostenible y asignación eficiente de recursos hídricos. Pero no incorpora otros servicios ambientales tales como el agroturismo o el ecoturismo como mecanismos innovadores para la reducción de la pobreza.

5.El PROSAP: el objetivo del PROSAP es desarrollar las economías regionales con foco en el sector agro-industrial y especial atención a los medianos y pequeños productores, emprendedores y empresas rurales, mediante el aumento de la productividad, de los volúmenes de venta y de la competitividad en el comercio nacional e internacional. (considera campo y ciudad, además de incorporara la industria), financia proyectos que contribuyen a superar las barreras que limitan el crecimiento y la competitividad de la actividad agropecuaria (considera lo rural-urbano), auspicia la integración de cadenas y territorios, mediante instrumentos que interactúan con el sector privado e impulsa el desarrollo y/o consolidación y la capacitación a organismos y agentes partícipes, como así también mediante el financiamiento de emprendimientos que permiten consolidar los conglomerados (considera las diferencias ocupacionales); cada proyecto debe cumplir con la legislación vigente, como así también con los procedimientos de evaluación de impacto

³⁵ Datos tomados del Manual Operativo del PRODEAR –Programa de Desarrollo de Áreas Rurales- (2008).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 19.

*ambiental establecidos por las propias autoridades provinciales (considera las diferencias ambientales)*³⁶

Este programa adopta un enfoque territorial y desplaza del desarrollo a estrategias sectoriales, incorporando a empresas privadas e introduce un concepto importante: el de Clusters. En su definición más simple, los clusters corresponden a la concentración espacial de firmas de un determinado sector, entendido en un sentido amplio (agrícola, minero, automotriz) o en un sentido restringido (vitivinícola, muebles, manzanas). Es decir, incluye entre sus beneficiarios a empresas privadas localizadas tanto en el área rural como en pueblos y ciudades, con el supuesto de que en sectores pobres como el nuestro estas últimas cumplen un papel de “locomotoras” de las primeras, operando de esta forma con un concepto ampliado de lo rural (campo-ciudad). Todo lo anterior juega un papel clave en facilitar la supervivencia de la población en un contexto de economías deprimidas, basadas en la agricultura de autoconsumo, el trabajo asalariado agrícola, el empleo no agrícola de refugio y, ciertamente, le emigración y remesas de los emigrados.

3° Eje de Análisis: con el presente eje de análisis se pretende estudiar como un programa de desarrollo rural asimila el género. Es decir, a beneficiarios varones y mujeres y además, la transversalidad de género que existente en cada uno. Para ello se dar respuesta a 4 preguntas; para luego clasificar los programas “desde la perspectiva MED” o desde la “perspectiva GED”.

A. ¿La descripción de los objetivos de los programas hacen referencia a la equidad de género?

*1.El PSA no nombra el tema género en sus objetivos.*³⁷

*2.El PROINDER no hace referencia a la equidad de género en sus objetivos.*³⁸

³⁶ Datos tomados del Manual Operativo del PROSAP –Programa de Servicios Agrícolas- (2003).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 7.

³⁷ Datos obtenidos del Manual de Operativo del PSA -Programa Social Agropecuario- (1999). Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGyPA).Página 4-5.

*3.El **PROSAP** tampoco nombra dentro de sus objetivos la equidad de género.³⁹*

Los Programas **PSA**, **PROINDER** y **PROSAP** no hacen referencia en sus objetivos a la equidad de género. Estos programas se centran en los recursos necesarios para lograr el desarrollo rural a través del crecimiento económico. Entendiéndose por crecimiento económico el aumento de ingresos monetarios en la familia. En este sentido, aunque los programas prevén actividades relacionadas con la equidad de género (por ejemplo: capacitaciones) no nombran explícitamente en sus objetivos a la igualdad de género, sin dar cuenta de la dimensión relacional del concepto. No es lo mismo que un programa enuncie en sus objetivos al género, aquel que no lo nombre.

En estos 3 programas se observa un problema muy concreto, años de tradición e historia andocéntrica, de concebir lo humano como lo que corresponde al hombre varón, de pensar las necesidades sociales desde postulados patriarcales. Esta omisión, puede que se traduzca en programas ciegos al género, dando por hecho de que la condición y posición de mujeres y varones son iguales.

Una coordinadora de género del Ministerio de la Producción de la Provincia del Chaco explica que “Las mujeres no figuran como beneficiarias de los programas, pero ellas están (lavan, planchan, cocinan, cuidan los hijos, aran la tierra etc.), el problema es la visibilidad del rol que ellas cumplen, y ese rol solo lo puedes visibilizar desde que lo haces con el hombre. Hay cosas que necesitas si o si verlas en conjunto. No se puede continuar con una estableciendo cursos, talleres y programas solo de mujeres.(Entrevista a Ingeniera Agrónoma encargada del área genero del Ministerio de la Producción Fecha de la entrevista13-05-2011).

*4.El **PRODERNEA** plantea como aspecto relevante asegurar equidad de acceso de hombres y mujeres a los servicios del prodernea (equidad de género), como así también promover la participación de jóvenes (juventud).⁴⁰*

³⁸ Datos tomados del Manual Operativo del PROINDER -Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios- (2009), Secretaria de Agricultura Ganadería y Pesca. Página (12-13) Tomo II.

³⁹ Datos tomados del Manual Operativo del PROSAP –Programa de Servicios Agrícolas- (2003).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 8.

5.El **PRODEAR**, plantea como objetivo general del Programa es apoyar, con **equidad** de género, la efectiva integración de las familias rurales pobres a la vida social y económica del país, desarrollando capacidades tales que les permita incrementar sus ingresos y mejorar sus condiciones de vida, con participación en los procesos de desarrollo del territorio, con uso sustentable de los recursos naturales y especial atención a comunidades indígenas y a los jóvenes.⁴¹

En 2006, el comité de la CEDAW (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres) entre sus observaciones resultado del examen del sexto informe periódico de México, determinó de manera textual lo siguiente:

- El Comité observa con preocupación que, si bien la Convención se refiere al concepto de igualdad, en los planes y programas del Estado Parte se utiliza el término “equidad”. También preocupa al Comité que el Estado Parte entienda la equidad como un paso preliminar para el logro de la igualdad.

- El Comité pide al Estado Parte que tome nota de que los términos “equidad” e “igualdad” transmiten mensajes distintos, y su uso simultáneo puede dar lugar a una confusión conceptual. La Convención tiene objeto eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de hecho y de derecho (en la forma y el fondo) entre mujeres y varones. El Comité recomienda al Estado Parte que en sus planes y programas utilice sistemáticamente el término “igualdad” (ONU, 2006:4).

La equidad e igualdad de género son conceptos similares, pero no iguales. La equidad remite desde la igualdad a la consideración de la especificidad, de la diferencia. Es decir la COCEDAW, recomienda que antes de que se entendiese el concepto de equidad, se incorpore el concepto de igualdad de género.

De acuerdo a los lineamientos precedentemente descriptos se concluye: el PRODERNEA y PRODEAR parten del concepto de que existe igualdad de derechos y responsabilidades de varones y mujeres. En relación a lo establecido por el CEDAW

⁴⁰ Datos tomados del Manual Operativo del PRODERNEA –Programa de Desarrollo Rural del Nordeste Argentino- (1999).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 5.

⁴¹ Datos tomados del Manual Operativo del PRODEAR –Programa de Desarrollo de Áreas Rurales- (2008).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 10.

cabría preguntarse ¿los formuladores de los programas PRODERNEA y PRODEAR entienden la equidad como un paso preliminar a la igualdad?

En este sentido señala Scott (2008), respecto a que el conocimiento no es absoluto ni verdadero, sino siempre relativo, y los usos y significados de ese conocimiento son impugnados políticamente y constituyen los medios por los cuales se construyen las relaciones de poder, dominación y subordinación.

B. ¿Las personas usuarias del programa han sido estimadas y caracterizadas según su sexo?

1.El PSA prioriza, en sus acciones con la población minifundista, a las mujeres, los jóvenes y los aborígenes por ser grupos con menos acceso al trabajo remunerado.⁴²

2.El PROINDER garantizará la participación de aborígenes, mujeres y jóvenes que pertenezcan a familias rurales pobres.⁴³

3.El PROSAP ... propone prestar especial atención a las inquietudes de las mujeres, los jóvenes y los niños indígenas y a que todos ellos puedan acceder a las oportunidades y ventajas del desarrollo...se deberá prestar atención especial a las necesidades de los grupos desplazados vulnerables, especialmente los que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, los que carecen de tierras, los ancianos, las mujeres y los niños, las poblaciones indígenas, las minorías étnicas, u otras personas desplazadas que no estén protegidas por la legislación nacional sobre indemnización de tierras.⁴⁴

En los programas **PSA**, **PROINDER** y **PROSAP**, se establece la realización de líneas programáticas específicas en las que se menciona a jóvenes, mujeres y aborígenes.

⁴² Datos obtenidos del Manual de Operativo del PSA -Programa Social Agropecuario- (1999). Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGyPA).Página 3-4.

⁴³ Datos tomados del Manual Operativo del PROINDER -Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios- (2009), Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca. Página (14-15) Tomo II.

⁴⁴ Datos tomados del Manual Operativo del PROSAP -Programa de Servicios Agrícolas- (2003).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 299.

La consideración es positiva, pero tal como están redactadas parecerían formar parte de acciones accesorias pero no como elementos estructurales del programa. La inclusión de estas medidas es positiva, pero las mismas no se encuentran fundamentadas desde la perspectiva de género: no es su fin empoderar o favorecer a las mujeres por estar en peores condiciones derivadas del sistema de género. Es decir, se trata de programas destinados al hogar como unidad de intervención con foco en los pequeños productores minifundistas. De esta manera las mujeres no son por sí mismas las destinatarias de las políticas sino que se las coloca en esa posición en función de las necesidades familiares, lo que constituye un refuerzo a una identidad no autónoma (Pineda, 2010).

*4.El **PRODERNEA** es un Programa de inversiones en el área rural cuyo propósito es... Aumentar el ingreso proveniente de las actividades productivas de las mujeres y hombres rurales, tanto agrícolas como no agrícolas, a través de la diversificación de la producción, el cambio técnico y el aumento de la productividad.⁴⁵*

*5.El **PRODEAR**, se distinguen como usuarios: a) **Pequeños productores**: incluyen a la heterogeneidad de minifundistas; trabajadores y trabajadoras rurales; campesinos y campesinas y familias que producen para la subsistencia y el mercado... y c) **Jóvenes rurales**: son jóvenes varones y mujeres pobres con potencialidades para desarrollar proyectos y negocios...⁴⁶*

Estos programas (**PRODERNEA y PRODEAR**), caracterizan a los usuarios según su sexo, y asumen el esfuerzo por garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a recursos, dando por hecho de que la condición y posición de mujeres y varones no sean equivalentes.

En el ámbito rural, numerosos estudios demuestran las desventajas que experimentan las mujeres en relación al acceso de capitales por parte de varones, es decir que para lograr equidad entre varones y mujeres los programas deberán considerar como punto de partida las diferencias existentes en los distintos grupos de la sociedad y

⁴⁵ Datos tomados del Manual Operativo del PRODERNEA –Programa de Desarrollo Rural del Nordeste Argentino- (1999).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 34.

⁴⁶ Datos tomados del Manual Operativo del PRODEAR –Programa de Desarrollo de Áreas Rurales- (2008).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 18.

la creación de condiciones para que estas diferencias no impidan que se tenga acceso a las mismas oportunidades de desarrollo económico, personal, político, etc.

En resumen, estos programas colocan en un plano de equidad a los trabajadores y trabajadoras rurales, sin considerar que las políticas públicas no son neutrales, es decir que no se ha registrado experiencia en la que productos y resultados sean los mismos para varones y mujeres, incluso, muchas de las iniciativas que aparecen o se presentan como neutrales por lo general sirven para mantener y reproducir las desigualdades.⁴⁷ Entonces se considera que estos programas deberían utilizar el término igualdad en lugar de equidad de acuerdo a las recomendaciones por la CEDAW resumida en página 100.

C.¿Cómo se incorpora la transversalidad de género o *gender mainstreaming* en cada programa? ¿En la población usuaria/beneficiario? ¿En los componentes/servicios?

*1.El PSA establece que priorizara sus acciones con la población minifundista, a las mujeres, los jóvenes y los aborígenes por ser grupos con menos acceso al trabajo remunerado.*⁴⁸

*2.El PROINDER establece Servicios de Apoyo, que incluye actividades de asistencia técnica, capacitación a técnicos y a beneficiarios, el plan de participación de éstos en las instancias institucionales del Proyecto y el Apoyo a los grupos vulnerables –mujeres, jóvenes y aborígenes y las Unidades Locales.*⁴⁹

3.El PROSAP establece Grupos vulnerables: Personas que en razón de su género, etnia, edad, incapacidad física o mental, desventaja económica o condición social puedan verse afectadas más que otras por el reasentamiento y cuya capacidad

⁴⁷ Trabajo presentado en el Congreso Internacional: “Las políticas de equidad de género en perspectiva: nuevos escenarios, actores y articulaciones “Área Género, Sociedad y Políticas”-FLACSO-Argentina. Noviembre, 2010. Buenos Aires, Argentina.

⁴⁸ Datos obtenidos del Manual de Operativo del PSA -Programa Social Agropecuario- (1999). Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGyPA).Página 5.

⁴⁹ Datos tomados del Manual Operativo del PROINDER -Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios- (2009), Secretaria de Agricultura Ganadería y Pesca. Página (10) Tomo III.

*para efectuar reclamaciones o aprovechar la asistencia para el reasentamiento y los beneficios del desarrollo conexos pueda ser limitada.*⁵⁰

Estos programas hacen referencia a mujeres, jóvenes y aborígenes en la parte de usuarios/beneficiarios, como se dijo anteriormente están apoyados en la discriminación y la segregación de importantes sectores de la población a partir de diferencias étnicas, generacionales, raciales, sexuales y/o socioeconómicas. Estos atributos –sexo, raza, etnia, clase social, lugar de nacimiento- constituyen “puntos de conciencia heredados” (CEPAL, 2003) y forman parte de una dotación inicial de factores con los que cuenta un individuo; factores cuyo valor, a la luz de la consideración social no siempre es positivo. Estos programas consideran a jóvenes, mujeres y aborígenes como grupos vulnerables y desfavorecidos, desconociendo el igual reconocimiento y status para mujeres y varones, requisito o bien característica de la transversalidad de género. Se orientan a la protección de la mujer como sujeto vulnerable y eventualmente refuerzan roles de género tradicionales, como las que se centran exclusivamente en el rol reproductivo. El presente análisis refleja el “sesgo masculino” de estos programas, mostrando a la vez la “invisibilidad del valor tanto del trabajo pago como del trabajo doméstico no remunerado y las consecuentes limitaciones en el uso del tiempo de la mujer.

*El PRODERNEA asegurar equidad de acceso de hombres y mujeres a los servicios del prodernea (equidad de género), como así también promover la participación de jóvenes (juventud).*⁵¹

El PRODERNEA declara explícitamente la estrategia de transversalización del enfoque de género en todos sus componentes/servicios. E incluye el término “hombre” tratando de demostrar que género no es sinónimo de “intereses de las mujeres”, pero en sus enunciados no ha asumido acciones para promover mayor participación de los hombres en la esfera doméstica por ejemplo, eludiendo la cuestión de poder y no asumiendo las connotaciones ético-políticas de la teoría de género, es decir, no se ataca el núcleo duro de las desigualdades. Plantea igual participación de

⁵⁰ Datos tomados del Manual Operativo del PROSAP –Programa de Servicios Agrícolas- (2003).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 56.

⁵¹ Datos tomados del Manual Operativo del PRODERNEA –Programa de Desarrollo Rural del Nordeste Argentino- (1999).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 5.

mujeres y varones en los procesos de toma de decisiones y asignación de los recursos, a las oportunidades y los resultados del desarrollo, propone igual mejoramiento para mujeres y varones en los estándares de calidad de vida y la reducción de la pobreza para ambos. En resumen, el programa muestra una falta de reconocimiento de la historicidad de las desigualdades entre varones y mujeres en el ámbito rural.

*4.El PRODEAR contempla en su estructura y en su funcionamiento, el enfoque de género, asegurando condiciones para el acceso equitativo de las mujeres rurales, tanto a los beneficios del Programa, como a sus distintos órganos de ejecución y, particularmente, a su participación en las organizaciones incorporadas y en los niveles de decisión y administración de las mismas.*⁵²

Siguiendo numerosas interpretaciones, este programa tiene una lectura ambigua. El hecho de que se ubique como instrumento transformador de relaciones de poder entre varones y mujeres como un componente, entre otros, de una política amplia asociada fundamentalmente al combate de la pobreza. Es decir, refleja un reconocimiento en sí positivo, pero su ubicación como un componente más del programa transmite la idea de que no hay una real transversalización de género en el resto de sus componentes estructurales, pues no hay una articulación de sus cometidos. La incorporación de la perspectiva de género a la política de lucha contra la pobreza y desigualdad promete una real apropiación de lo que implica sus cometidos y líneas estrategias, y despolitiza la herramienta. Por un lado, no se asumen cabalmente sus fundamentos sobre la estrecha relación entre el sistema de género y pobreza, y por el otro lado, al encapsularlo en una política básicamente de abordaje a la pobreza y exclusión social, desestima sus contenidos más transformadores sobre la distribución inequitativa del poder.

D. ¿Los lineamientos estratégicos y componentes del programa dan cuenta de la transversalidad de género o gendr maainstreaming?

⁵² Datos tomados del Manual Operativo del PRODEAR –Programa de Desarrollo de Áreas Rurales- (2008).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 5-7.

*1.El **PSA** no incluye en su Manual Operativo referencias acerca del enfoque de Género.⁵³*

*2.El **PROINDER** no hace referencia en su Manual Operativo referencias acerca del enfoque de Género.⁵⁴*

Si bien, se debe afirmar que la transversalidad deberá ser una estrategia complementaria que desarrolle y fortalezca a otras y en ningún modo las reemplace. Estos dos programas, sólo contemplan acciones dirigidas a mujeres, jóvenes y aborígenes que si bien son de consideración positiva, no se encuentran fundamentadas desde la perspectiva de género, ya que toman a estos grupos como vulnerables y desfavorecidos haciendo referencia al rol histórico de desigualdad del poder (Pineda, 2010).

*3.El **PRODERNEA** incorpora en su estrategia de intervención el ENFOQUE DE GÉNERO en todas sus actividades. Es necesario entonces que al momento de planificar la asistencia técnica, se identifique a los sujetos que realizan o van a realizar la tarea que se va a tratar y se tomen los recaudos para asegurar que éstos sean los destinatarios, teniendo especial cuidado en la convocatoria (horario, lugar, etc.) cuando ésta involucre a mujeres. Del mismo modo deberá atenderse la participación de jóvenes en las actividades.⁵⁵*

Esto programa impone explícitamente la transversalización de género en las estrategias del programa, remarcando el especial cuidado que requiere el lugar y horario de la convocatoria a modo de que las mujeres también puedan participar. Desde la perspectiva de género es positiva, ya que como es sabido las mujeres tiene más dificultades de integrarse por razones de tiempo y lugar.

*4.El Componente estrategia de género del **PRODEAR** establece que se*

⁵³ Datos obtenidos del Manual de Operativo del PSA -Programa Social Agropecuario- (1999). Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGyPA).Página 1-68.

⁵⁴ Datos tomados del Manual Operativo del PROINDER -Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios- (2009), Secretaria de Agricultura Ganadería y Pesca. Tomo I, Tomo II y Tomo III.

⁵⁵ Datos tomados del Manual Operativo del PRODERNEA –Programa de Desarrollo Rural del Nordeste Argentino- (1999).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 1-85.

*implementará mediante: a) la aplicación, a nivel de cada componente, de requisitos de capacitación en género y de cuotas mínimas necesarias de participación de mujeres en todas las actividades y beneficios del Programa, b) Incluyendo posiciones de dirección y toma de decisiones acciones de difusión y promoción del programa destinada específicamente a productoras; c) Capacitación en género de los beneficiarios directos del Programa y sus organizaciones económicas; d) incorporación de mecanismos que aseguren la equidad de género en todos los componentes del Programa, e) Capacitación en género a técnicos de campo y equipos provinciales y sensibilización a autoridades provinciales y nacionales.*⁵⁶

Este programa si bien impone explícitamente la transversalización de género en las estrategias del programa que permite hacer visible el impacto de género en las diferentes áreas del programa; crea un componente específico denominado “Estrategia de Género en el Marco del Programa” el cual propone herramientas concretas para la incorporación del enfoque de género.

Es decir trata de descentralizar la perspectiva de género hacia todas las áreas del programa. Además dentro del programa existe un área denominada “área género” que actúa como instancia de coordinación de políticas, responsable de liderar el proceso influyendo hacia el conjunto de políticas públicas pero además, de construir y ofrecer las herramientas técnicas que permitan hacer posible el proceso.

*5.El **PROSAP** propone establecer un marco apropiado que favorezca la inclusión intergeneracional y de género y brinde, en cada etapa de la preparación y ejecución del proyecto, oportunidades de consulta con las comunidades indígenas afectadas, las organizaciones de Pueblos Indígenas, si las hubiera, y otras organizaciones de la sociedad civil que señalen las comunidades indígenas afectadas;*⁵⁷

La perspectiva de género planteada en este programas esta fuertemente asociada al concepto de “resignificación” de un enfoque de género a marcos más amplios como el de la pobreza rural (Paganelli, 2010).

⁵⁶ Datos tomados del Manual Operativo del PRODEAR –Programa de Desarrollo de Áreas Rurales- (2008).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 5-7.

⁵⁷ Datos tomados del Manual Operativo del PROSAP –Programa de Servicios Agrícolas- (2003).Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación .Pagina 298.

En este sentido resulta importante explicar que se entiende por resignificación: es la incorporación parcial, la anexión de la política de género a otra política, en lugar de su incorporación transversal, contraria a los principios de “gender mainstreaming”.

En resumen, la perspectiva de género fue incorporada en el PROSAP en forma parcial, comunicando la idea de que las desigualdades están siendo atendidas agotando las posibilidades de renegociar contenidos transformadores de la perspectiva de género, al evitar la confrontación y eludir la cuestión del poder.

Diversos autores, plantean esta óptica como funcional al status quo en tanto permite al sistema liberar presión sin ceder elementos sustantivos. Así se hace posible que el poder se reinvente y sostenga mientras resignifica el concepto mismo de equidad de género vaciándolo de contenido, eludiendo su incidencia en la separación entre lo público y lo privado, ergo, despolitizándolo al extinguir su capacidad transformadora de las estructuras sociales.

Clasificación de los programas de acuerdo a los enfoques MED o GED

Para completar el estudio de este 3º Eje de Análisis, se realizará una clasificación de los programas se realizara según los siguientes aspectos:

1.El programa tiene enfoque MED si centra su atención en “las mujeres”, y el objetivo del programa es un desarrollo eficiente que permita a las mujeres generar ingresos, satisfacer necesidades inmediatas y mejorara su condición no así su posición.

2. En cambio un programa tiene enfoque GED si supera la intervenciones puntuales y asistenciales, al ampliar “la participación de las mujeres, jóvenes rurales y aborígenes en la toma de decisiones y en el control de los factores de producción: información, tierra, trabajo, capital, mercados y tecnologías”, y reconocer “las necesidades e intereses diferentes de las mujeres y hombres.”

Tabla 13: Diferencias de los enfoques Mujeres en Desarrollo y Género en Desarrollo

Programas	Mujeres en Desarrollo	Género en Desarrollo
PSA	<i>No toma las relaciones entre hombres y mujeres, sino que considera a mujeres y jóvenes como grupos con menos acceso a recursos. Es decir trabaja desde la perspectiva de las mujeres.</i>	
PROINDER	<i>No se mencionan las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres sino que toma a las mujeres, jóvenes y aborígenes como grupos vulnerables y desfavorecidos.</i>	
PRODERNEA		<i>Impone explícitamente la transversalización de género en las estrategias del programa. Plantea igual participación de</i>

		<i>mujeres y hombres en los procesos de toma de decisiones y asignación de los recursos, a las oportunidades y los resultados del desarrollo.</i>
PRODEAR		<i>Hace visible el impacto de género en las diferentes áreas del programa; crea un componente específico denominado “Estrategia de Género en el Marco del Programa” el cual propone herramientas concretas para la incorporación del enfoque de género.</i>
PROSAP	<i>Consideran a jóvenes, mujeres y aborígenes como grupos vulnerables y desfavorecidos, desconociendo el igual reconocimiento y status para mujeres y hombres, requisito o bien característica de la perspectiva de género.</i>	

4° Eje de Análisis: este eje explica las herramientas institucionales que se utilizan en el proceso de institucionalización de la perspectiva de género que se viene llevando a cabo en los dos organismos de la Provincia del Chaco encargados de la implementación de los Programas de Desarrollo Rural. Asimismo, se exponen los resultados del trabajo de campo derivados de las entrevistas con funcionarios/as, técnicos/as y dirigentes campesinos. La idea es visibilizar las respuestas de las instituciones encargadas del Desarrollo Rural en la Provincia del Chaco, referido a las siguientes herramientas institucionales:

A. Formulación de Informes de Género: Que permitan realizar un seguimiento y evaluar los compromisos incluidos en los Programas de Desarrollo Rural y en general, realizar monitoreo de situación género.

Con respecto a este punto, las/los funcionarias/os, técnicos/as y dirigentes consultados, coinciden en que se realizan indicadores cuantitativos pero no indicadores cualitativos. Un funcionario entrevistado destaca que en el año 2011 se ha presentado un

documento de la Subsecretaria de Agricultura Familiar de la Provincia, que indica claramente cuál es la estrategia en la cuestión género que lleva adelante la institución (Entrevista realizada al encargado de área género y juventud de la Subsecretaria de Agricultura Familiar de la Provincia del Chaco, 16-11-2011).

Dicho informe presenta indicadores de financiamiento de mujeres por: tipo de proyecto, rubro, inversiones de titulares mujeres por tipo de proyectos, cantidad de mujeres y varones titulares –todas por período 2008-2011.⁵⁸ Pero omite indicadores cualitativos que representen las brechas de género transcurrido un tiempo desde la implementación de los programas, y no se refleja la revisión de los impactos (efectos) de los programas sobre las realidades diferenciadas de mujeres y varones.

En resumen, los y las funcionarios entrevistadas señalan “que el uso de indicadores económicos en el ámbito rural, han sido utilizados hasta ahora omitiendo la realidad del trabajo de las mujeres”. Si bien han promovido la recolección de información desagregada por sexo y la generación de indicadores específicos de género, sólo realizan indicadores cuantitativos. Por ello, es preciso incorporar indicadores cualitativos para acercarse a las experiencias de las mujeres a la hora de planificar nuevas acciones en aras de conseguir la igualdad de oportunidades y el respecto en la provincia de los derechos de las mujeres.

B. Presupuestos sensibles al género: que dan cuenta de los recursos dirigidos a acciones de igualdad y no discriminación.

Cuando se formularon las preguntas respecto a si en las instituciones existen presupuestos sensibles al género: los funcionarios entrevistados destacan que los programas priorizan la aprobación de aquellos proyectos que tengan presencia de mujeres, pero que en la práctica no siempre tenes un público de mujeres, jóvenes y aborígenes, eso requiere un fuerte trabajo de motivación previo. Un coordinador de programa explica “en los programas se da mayor valor a aquellos proyectos que contienen a mujeres, tienen prioridad de ser aprobados, pero eso no garantiza que haya

⁵⁸ En octubre del año 2011, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca Presidencia de la Nación, publica el Primer documento de Trabajo Políticas públicas de Género Subsecretaria de Agricultura Familiar Área Género-Juventud.

inclusión de género. [...] No existe asignación presupuestaria para género, si hay un área de género. [...] No existe formación en género de los encargados, es necesario que los técnicos se capaciten y después vuelquen en las acciones, a veces no sirve traer una eminencia en el tema género, en el campo se tiene que utilizar lenguaje fácil. [...] y también depende del enfoque de lo técnicos, un técnico que es veterinario, un ingeniero agrónomo y un asistente social tienen diferentes perspectivas. Por eso los grupos que están asistidos por gente del área social tienen una impronta diferente de aquellos que están vinculados a lo productivo. Por ejemplo el PSA soluciona problemas puntuales en lo productivo, pero en lo rural los problemas más importantes pasan por la salud, educación e infraestructura y el programa no toca esos temas, eso depende de los técnicos. Existen técnicos que tienen una línea más productivista, otros más ambientalistas y otra relacionado con lo social” (Entrevista a Técnico de Terreno del Ministerio de Producción y Ambiente de la Provincia del Chaco. 01-11-2011).

La Subsecretaría de Agricultura Familiar y en el Ministerio de Producción y Ambiente de la Provincia, que son las instituciones responsables del Desarrollo Rural en la Provincia, cuenta con un área de Género y Juventud con asignación presupuestaria específica. Una de las técnicas locales entrevistadas nos dice que “cuando te financian el programa, te plantean desde los Organismos Internacionales que tiene que haber una distribución equitativa de recursos para hombre y mujeres, es una exigencia del Programa en realidad, no creo que nazca del corazón de ninguno de nosotros”(Mayo 2011).

En conclusión, las instituciones que llevaron a delante la implementación de los Programas de Desarrollo Rural en la Provincia del Chaco, consideran a las mujeres como beneficiarias, pero no son sensibles al género. Ya que dan cuenta de los recursos dirigidos a acciones dirigidas al género, juventud y aborígenes.

C. Informes que incorporen los siguientes parámetros: metas, utilización presupuestaria, objetivos generales y participación de los beneficiarios desagregados por sexo.

Cuando fueron consultados con respecto a los informes los funcionarios/as, técnicos/as y dirigentes entrevistados advierten que se presentan informes periódicos

sobre proyectos y recursos invertidos en forma general, pero que en ellos no indican si se cumplió una meta de igualdad de género, sino que hacen referencia al porcentaje de participación de las mujeres en los programas. Un alto funcionario expresa que “de acuerdo a los nuevos perfiles de los proyectos los organismos internacionales encargados del financiamiento del programa (PROSAP), nos exigen la identificación de mujeres en los informes [...] Hasta ahora no lo venimos presentando, es una de las pautas nuevas que modifica lo que venimos haciendo anteriormente” (Entrevista a Funcionario de la Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados. Octubre, 2011). Otra coordinadora de género reconoce con total amplitud de que “si bien existen informes que dan cuenta de la participación de la mujeres en los programas, su lectura no se hace con clave de género” (Entrevista a técnica de la Subsecretaria de Agricultura Familiar Noviembre, 2011).

Este apartado dirigió la mirada a tres focos: 1. la formulación de indicadores de género, 2. presupuestos sensibles al género, e 3. informes que den cuenta de brechas de género. De las entrevistas realizadas a funcionario/as, técnicos/as y dirigentes se infiere que estas instituciones se encuentran en una etapa incipiente con respecto a la creación de indicadores de género cualitativos e informes, más que nada cumplen un requisito impuesto por organismos internacionales, lo que demuestra que muchas veces los procesos sociales se dan a causa de los programas y no viceversa.

CAPÍTULO VI CONCLUSIONES

A continuación se describirán las conclusiones de cada Programa Nacional de Desarrollo Rural, implementado en la Provincia del Chaco:

1.El Programa Social Agropecuario-PSA- contempla una economía agrícola-ganadera, aquella que se realiza dentro del predio o vivienda familiar del pequeño productor, hace referencia a la familia tradicional típica. Si bien, el programa reconoce la importancia del capital natural (recursos naturales), del capital humano y social (mayor participación de la sociedad civil), del capital físico y financiero (la reconversión productiva de sus predios, mercados, la intensificación de su producción, la diversificación y el mejoramiento del proceso poscosecha), aportando una visión actual de competitividad territorial, ignora la conjunción de otros mecanismos innovadores para la reducción de la pobreza rural, tales como: agroturismo, ecoturismo, valorización de las posibilidades de esparcimiento que brinda el espacio rural y el

manejo de cuencas hídricas. En resumen, el programa adopta una visión tradicional del territorio, o sea considera a la economía de un territorio rural de manera sectorializada, como meramente agrícola. No ajustándose, al enfoque territorial rural, que propone pasar de una economía “sectorializada” a una economía “territorial”, asumiendo la multisectorialidad de la economía de los sectores rurales, que implica la consideración de todas las actividades productivas o no, que generan ingresos para las familias rurales, en base a la valorización de los recursos locales.

Con respecto, al enfoque de género el PSA no hace referencia en sus objetivos a la equidad de género. Se centra en los recursos necesarios para lograr el desarrollo rural a través del crecimiento económico. Entendiéndose por crecimiento económico el aumento de ingresos monetarios en la familia. Esta omisión, puede que se traduzca en acciones dirigidas hacia las mujeres ciegas al género que no mantienen una visión crítica de las condiciones y posiciones de mujeres y varones en el proceso de desarrollo rural. Es decir, se trata de programas destinados al hogar como unidad de intervención con foco en los pequeños productores minifundistas. De esta manera las mujeres no son por sí mismas las destinatarias de las políticas sino que se las coloca en esa posición en función de las necesidades familiares, lo que constituye un refuerzo a una identidad maternal y no autónoma, reforzando posiciones tradicionales de las mujeres en los hogares rurales.

En resumen, el PSA identifica en primer lugar al desarrollo rural con el desarrollo agropecuario adoptando una visión tradicional del desarrollo rural. Esa visión se refleja en dos sentidos, por un lado, hace caso omiso del alto grado de heterogeneidad que caracteriza a las sociedades rurales, al mundo de la pobreza y a la pequeña agricultura al no considerar en sus enunciados a la pequeña empresa rural no agrícola, al trabajo rural no agrícola, especialmente a mujeres rurales y jóvenes que se incorporan al mercado laboral. Y por otro lado, no consideran, la posibilidad de inducir a la agroindustria, los servicios, las empresas medianas y grandes, e incluso aquellas localizadas en el sector urbano, a asumir el papel de difusoras de tecnología hacia determinados segmentos de la PYME rural (Schejtman, 1998; Sirven, 1998). Y por otro lado se basa en ciertos supuestos del enfoque Mujeres en Desarrollo que terminan reforzando los lugares tradicionales que ocupan las mujeres en tanto mediadoras del bienestar familiar. Esta perspectiva maternalista no considera las propias necesidades y capacidades de las mujeres en tanto ciudadanas.

2.El Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios-PROINDER-, si bien es más amplio que el PSA al incorporar a los jefes de hogares rurales agrarios indígenas, los jefes de hogares asalariados agrarios pobres y hogares agrarios pobres existiendo una discriminación positiva hacia grupos vulnerables (mujeres, jóvenes e indígenas), no va más allá de una visión sectorial agrícola, sin absorber a los núcleos urbanos intermedios en un contexto de creciente interacción e integración rural-urbana. Aunque lo que plantea el Programa es aumentar la competitividad, elemento clave en las teorías del enfoque de desarrollo territorial rural, donde el progreso técnico y el conocimiento, es una condición necesaria de las unidades productivas, cabe precisar que ser competitivo, debe entenderse como la capacidad de generar mejores empleos (incluido el autoempleo), que conduzcan a incrementos sostenidos de los ingresos como requisito para el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias rurales. Es decir, propone como única estrategia de vida de los hogares rurales para superar su condición de pobreza, la vía agrícola, adoptando una visión tradicional de desarrollo rural. Es decir la propuesta de desarrollo rural está basada en comunidades rurales y pequeños productores, dejando de lado otros actores del desarrollo que en la actualidad ocupan un lugar protagónico.

Desde el punto de vista del enfoque de género el enunciado de este programa incorpora a las mujeres como un grupo vulnerable. Tal como lo señalan diversos estudios, tener determinadas condiciones tales como formar parte de las minorías raciales o étnicas, ser mujer, pobre, o vivir en regiones alejadas de los centros urbanos, entre otras constituye un valor inicial negativo en la medida en que son factores considerados socialmente como “males” no susceptibles de ser intercambiables por “bienes”. Así, el género como enfoque de la pobreza busca erradicar el vínculo que hay entre ser mujer y estar en desventaja (Paganelli José del Tronco, 2011:4).

En resumen, el PROINDER al considerar a la mujer, jóvenes y aborígenes como grupo vulnerables les otorga un valor negativo, dejando de lado el enfoque transversal que propone el enfoque género en el desarrollo, ajustándose al enfoque Mujeres en el Desarrollo. Y en cuanto al Desarrollo Rural adopta una Visión Tradicional.

3.El Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino – PRODERNEA- este programa considera como fuente de ingresos a la actividad no agrícola destacando que lo rural no puede concebirse sólo como sinónimo de lo agrícola

-pese a que la agricultura sigue manteniendo su importancia estratégica-, dado el auge que han alcanzado las actividades económicas rurales no agrícolas.(IICA, 2003: 21). El enfoque propuesto en el programa se centra en el concepto de capital ampliado capital natural (conservación a largo plazo de los recursos naturales renovales...), del capital humano y social (contribuir a su mejoría de las condiciones de vida y a la conservación de valores culturales...), del capital físico y financiero (aumentar el ingreso proveniente de actividades productivas de los hombres y de la mujer...), aportando una visión de competitividad territorial determinada por factores relativos a su entorno social, ambiental y global. Pero al igual que PSA y PROINDER, este programa identifica lo agrícola con el manejo de recursos naturales, no visualizando nuevas formas de intercambios tales como una visión de manejo de recursos naturales basada en la protección ambiental y la producción limpia, al favorecer una concepción que reconoce la reciprocidad de las dimensiones ambientales, económicas, social y político institucional. Es decir el PRODERNEA, reconoce el papel preponderante de los recursos naturales en la determinación económica de un territorio; pero no establece mecanismos innovadores para la reducción de la pobreza rural del territorio.

Con respecto al enfoque de género el PRODERNEA caracteriza a los usuarios según su sexo, y asumen el esfuerzo de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a recursos, dando por hecho de que la condición y posición de mujeres y varones son equivalentes.

En el ámbito rural, numerosos estudios demuestran las desventajas de las mujeres en relación con los varones, es decir que para lograr equidad entre varones y mujeres los programas deberán considerar como punto de partida las desigualdades sociales existentes entre diversos grupos de varones y mujeres, y crear condiciones para que estas diferencias no se transformen en desigualdades que impidan el acceso a las mismas oportunidades de desarrollo económico, personal, político, etc.

En resumen, este programa a diferencia del PSA y PROINDER aporta un paso más hacia un Enfoque de “Género en Desarrollo” ya que declara explícitamente la estrategia de transversalización del enfoque de género en todos sus componentes/servicios y en las estrategias del programa, remarcando el especial cuidado que requiere el lugar y horario de la convocatoria a modo de que las mujeres también puedan participar. Desde la perspectiva de género es positivo, ya que como es sabido las mujeres tiene más dificultades de integrarse por razones de tiempo y lugar. Plantea igual participación de mujeres y varones en los procesos de toma de decisiones

y asignación de recursos, oportunidades y resultados del desarrollo, propone igual mejoramiento para mujeres y varones en los estándares de calidad de vida y la reducción de la pobreza para mujeres y varones.

Se puede inferir entonces que el PRODERNEA avanza en dos sentidos; por un lado incorpora elementos que corresponden al enfoque territorial rural avanzando hacia una visión actualizada del desarrollo rural, y por otro también aporta lineamiento que se enfocan en la teoría del enfoque Género en el Desarrollo.

4.El Programa de Desarrollo de la Argentina Rural –PRODEAR- es un programa que tiene una mirada inclusiva e integral al reconocer a mujeres, jóvenes y comunidades aborígenes, tomando el modelo de familia vigente en el que ya no es la del varón proveedor y la mujer dependiente, sino la de un trabajador de salario e ingreso insuficiente, acompañado de una mujer que cumple doble o triple jornada. Se considera que este programa incorpora un concepto clave “la no neutralidad de las políticas públicas”, evitando la discriminación que supone la discriminación de varones y mujeres, niños y niñas, de modo que respeta las diferencias de género, étnicas y generacionales.

Por otro lado, adopta un concepto ampliado de lo rural, que implica en términos económicos: la complementariedad entre la agricultura y otras ocupaciones no agropecuarias en la generación de ingresos rurales, con fuerte vinculación agricultura-industria-servicios; en términos sociales: el aseguramiento de la oferta territorial de infraestructura, equipamientos básicos y servicios, para garantizar la permanencia de la población en el medio rural. El Programa incorpora entonces el concepto de “nueva agricultura” utilizado por Alain de Janvry y Elizabeth Sadoulet 2004 que establece que un enfoque alternativo de reducción de la pobreza rural incluye la industrialización de las áreas rurales y urbanas, el avance en la descentralización gubernamental, el aumento de las organizaciones de la sociedad civil en áreas rurales y la mayor demanda de servicios medioambientales. Es decir opera con una visión territorial articulada a un Proyecto de Nación.

En resumen, se considera que este programa se encuentra en un punto intermedio entre la visión tradicional y la territorial rural, ya que si bien tiene un alcance restringido de estrategias de desarrollo rural “campesinista” y agrarista considera diferencias ocupacionales, incorporando otros actores del desarrollo rural. En lo ambiental los conceptos giran entorno al uso eficiente de recursos naturales, el

reconocimiento de recursos naturales para la reducción de la pobreza rural, la importancia de crear mayor conciencia ambiental y manejo sostenible y asignación eficiente de recursos hídricos. Pero no incorpora otros servicios ambientales tales como el agroturismo o el ecoturismo como mecanismos innovadores para la reducción de la pobreza. Además, se encuadra en el enfoque “Género en el Desarrollo”.

5. El Programa de Servicios Agrícolas Provinciales –PROSAP- el enfoque de este programa se centra en los elementos económicos y distingue tres niveles de actividad económica: **a)** las firmas; **b)** los clusters y cadenas productivas; y **c)** los territorios propiamente dichos. Y a diferencia de los otros programas también considera la riqueza privada al incorporar como beneficiarios a firmas privadas auspiciando la integración de cadenas y territorios. Además, impulsa el desarrollo y/o consolidación de clústeres.

Este programa adopta una visión territorial (más integral) conduce al desarrollo de un modelo de gestión que abraza ambos enfoques: el enfoque de arriba hacia abajo y el enfoque de abajo hacia arriba. El enfoque territorial del desarrollo rural promueve esta integración, a partir de la cooperación local, la autogestión y la responsabilidad compartida. Esto abre nuevos canales de comunicación entre el enfoque de arriba hacia abajo, que destaca la oferta de las instituciones públicas de nivel nacional, y el enfoque de abajo hacia arriba, que destaca las demandas de los actores locales, tanto públicos como privados. El concepto de territorio rural adoptado permite, justamente, integrar dimensiones económicas, políticas, sociales, culturales, (sistemas humanos) y las dimensiones ambientales (sistemas naturales), a partir de las cuales se construye la institucionalidad rural. Es decir, este programa adopta mecanismos innovadores de reducción de pobreza rural tales como la valorización y uso sostenible de los servicios ambientales, de la biodiversidad y del bosque, el manejo sostenible y asignación eficiente de los recursos hídricos y la prevención de desastres naturales. Este programa adopta un enfoque territorial y desplaza del desarrollo a estrategias sectoriales, incorporando a empresas privadas e introduce un concepto importante: el de Clusters.

Con respecto al enfoque de género, PROSAP no hacen referencia en sus objetivos a la equidad de género. La perspectiva de género planteada en este programas esta fuertemente asociada al concepto de “resignificación” de un enfoque de género a marcos más amplios como el de la pobreza rural (Chargoy Valdes, 2010).

En síntesis, por un lado el programa considera el multiempleo (predial y extrapredial). Es decir, el programa reconoce el carácter polifacético y complementario de la agricultura ampliada, al no referirse específicamente a empleo predial reducido a la actividad agrícola-ganadera sino que incorpora a los sectores productivos no vinculados directamente a la producción primaria.

Con respecto al enfoque de género este programa también refleja un reconocimiento en sí positivo, pero su ubicación como un componente más del programa transmite la idea de que no hay una real transversalización de género en el resto de sus componentes estructurales, pues no hay una articulación de sus cometidos. La incorporación de la perspectiva de género a la política de abordaje a la pobreza y desigualdad, se da una real apropiación de lo que implica sus cometidos y líneas estrategias, lo cual despolitiza la herramienta. Por un lado no se asumen cabalmente sus fundamentos sobre la estrecha relación entre el sistema de género y pobreza, y por otro lado, al encapsularlo en una política básicamente de abordaje a la pobreza y exclusión social, desestima sus contenidos más transformadores sobre la distribución inequitativa del poder.

6. Para el caso de la institucionalización del enfoque de género en las Provincia del Chaco se infiere lo siguiente el campesinado en general toma las acciones por la equidad de género como acciones para mujeres. Aunque mucho se ha realizado para aclarar esa confusión en los cursos de sensibilización y capacitación: género no es igual a mujer.

Además, las personas entrevistadas reconocen la necesidad de disponer de informes que detecten para cada programa donde se encuentran los mayores diferenciales de género. Una técnica opina “es algo que nos debemos”. El análisis de género no debe quedar ajustado únicamente a un número de participación, sino también a otros aspectos cualitativos tales como: ¿esa participación o incorporación se realiza con iguales condicionantes?

Por otro lado, desde la perspectiva de género, la información se revela más importante no al tomar asiladamente el valor de cada indicador por sexo, sino al comparar los dos valores, es decir, cuando se observa la brecha o diferencia existente

entre varones y mujeres. Es así como los indicadores de género elaborados por las instituciones precisan un último paso que reflejen no sólo los avances de varones y mujeres sino también la comparación de brechas de género presentes en el tiempo desde la implementación del programa, así como también la revisión de los impactos (efectos) sobre las realidades de género.

Del análisis precedente se observa que la institucionalización del enfoque de género ha significado una concesión parcial por parte de las instituciones: adoptando sólo ciertos parámetros.

En conclusión, lo que muestran los resultados de esta investigación es la ausencia de una “estrategia coordinada de desarrollo rural” definida a nivel provincial. Sin embargo, también se observa una multiplicidad de programas, cada uno con sus diagnósticos en distintos grados de realización, sus objetivos e instrumentos, a través de los cuales se puede deducir, por la presencia de ciertas regularidades, una perspectiva común. Los programas tienen una visión focalizada y vienen a atender necesidades específicas de las familias rurales pobres, como salud, alimentación, vivienda, educación, huerta, producción para autoconsumo. A su vez, resulta visible el trabajo realizado por los profesionales especializados que reconocieron que el tratamiento del sector campesino y pequeño productor requería una atención particular, comprometiéndose con la problemática rural.

Los logros de los programas de desarrollo rural en la provincia son limitados en cuanto su análisis ya que carecen de una práctica de evaluación entre lo planeado y lo ejecutado. Las familias productoras reciben una sumatoria de asistencias a veces superpuestas, indicando efectivamente la ausencia de una política integral de Desarrollo Rural.

Lo establecido precedentemente se debe en gran parte a la naturaleza focalizada de los programas y al marco de sus acciones centrado en la atención a la pobreza, planteando cuestiones netamente productivas. Si bien se acompaña a los programas con el texto “con perspectiva de género”, al analizar la instrumentación sólo se entiende su adecuación agregando un módulo o hablando de mujeres, sin problematizar como los problemas o necesidades sociales que intentan atender están profundamente generizadas. En consecuencia, terminan colaborando en mayor o menor

medida a reproducir la construcción y las desigualdades de las relaciones sociales entre mujeres y varones.

BIBLIOGRAFÍA

Aneris Cao y Marengo Alejandro (2011), “Las ADR en perspectiva, cuestionando algunos supuestos del desarrollo local. Lineamientos para una política descentralizada del desarrollo territorial”, mimeo Sexto congreso Argentino de Administración Pública. Resistencia. Provincia del Chaco.

Balestri Luis Alejo (2011), “Planificación de la Administración Pública. El Plan Estratégico Territorial”. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Baren Teresa (2011), “Fiscalidad y Territorio. Visión desde un gobierno subnacional”, mimeo Sexto congreso Argentino de Administración Pública. Resistencia. Provincia del Chaco

Bascuñan Fernández María Andrea, (2005), *Aportes de las mujeres campesinas a la construcción de Territorios Sustentables en la Región del Bio Bio*. Universidad Católica de Temuco, Temuco Chile.

Beramendi Carmen (2010), “Experiencia en la construcción de políticas de género en Uruguay (2005/2010)”. Trabajo presentado en el Congreso Internacional: “Las políticas de equidad de género en prospectiva: nuevos escenarios, actores y articulaciones” Área Género, Sociedad y Políticas –FLACSO- Argentina. Noviembre, 2010. Buenos Aires, Argentina.

Biaggi Cristina, Canevari Cecilia y Alberto Tasso, (2007), *Mujeres que Trabajan la Tierra. Un estudio sobre mujeres rurales en Argentina*. Grafica Santander S.R.L. Argentina.

Caracciolo B. Mercedes, Foti L., Ma. Del Pilar (2004), “Capital Social, Economía Solidaria y Desarrollo Territorial Sostenible”, Cuaderno Técnico n° 27. San José, Costa Rica, IICA.

Cavelari Ana María S. (2006), “Enfoque de género en el desarrollo rural”. Programa Regional de Capacitación de Desarrollo Rural (PROCASUR). Proyecto Regional de Cooperación técnica para la Formación Económica y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina. Santiago de Chile.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), “El proceso de institucionalización del enfoque de género en el trabajo sustantivo de la CEPAL”. Lima Perú.

Coraggio J. L. Quetglas F. y Sili M. (2009), “Enfoque de Desarrollo Rural” Documento de Trabajo n° 4. 1° ed. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuario – INTA. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios.

Coraggio J. y Sili M. (2007), “Enfoque de Desarrollo Rural” Documento de Trabajo n° 1. 1° ed. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuario –INTA. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios.

Criterios de Evaluación de Proyecto con Enfoque de Mujer-Género (2000), Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación –SAGPyA, Argentina.

Chargoy Valdes Martha Araceli (2010), “Equidad, igualdad...efectos perniciosos”. Trabajo presentado en el Congreso Internacional: “Las políticas de equidad de género en perspectiva: nuevos escenarios, actores y articulaciones” Área Género, Sociedad y Políticas –FLACSO- Argentina. Noviembre, 2010. Buenos Aires, Argentina.

Erbiti Cecilia y Lanzini Erica (2011), “Poder de gestión de la instituciones con incidencia territorial: aproximaciones conceptuales y metodológicas”, mimeo Sexto congreso Argentino de Administración Pública. Resistencia. Provincia del Chaco.

Fainstain Luciana y Perrota valentina (2010), “Cuando la equidad de genero es funcional al status quo. Reflexiones sobre la institucionalización del enfoque de género en el Estado Uruguayo”. Trabajo presentado en el Congreso Internacional: “Las políticas de equidad de género en prospectiva: nuevos escenarios, actores y articulaciones” Área Género, Sociedad y Políticas –FLACSO- Argentina. Noviembre, 2010. Buenos Aires, Argentina.

García Q., Ana Isabel, Gomáriz M., Enrique (2004), “La perspectiva de género y mujeres rurales en las estrategias y políticas de desarrollo territorial sostenible”. Cuaderno Técnico nº 24. San José de Costa Rica, IICA.

Giarracca Norma (2003), “América Latina, Nuevas ruralidades, viejas y nuevas acciones colectivas” Buenos Aires: CLACSO.13-28

Guía para la incorporación de la perspectiva de género en las estrategias de desarrollo económico local/ Oficina Internacional del Trabajo, Programa de Desarrollo Económico Local, Oficina para la Igualdad de Género.-Ginebra: OIT, 2010.

Guzmán Virginia, Portcarrero Patricia y Vargas Virginia, (1991), *Una Nueva Lectura: Género en el Desarrollo*. Entre Mujeres Flora Tristán Ediciones, Lima Perú.

Humberto Cardoso María del Mar (2010), “Programa de apoyo a la construcción de políticas públicas con enfoque de género en Colombia”. Trabajo presentado en el Congreso Internacional: “Las políticas de equidad de género en prospectiva: nuevos escenarios, actores y articulaciones” Área Género, Sociedad y Políticas –FLACSO- Argentina. Noviembre, 2010. Buenos Aires, Argentina.

Jara Carlos Julio (2005), “Género, equidad y ciudadanía” Cuaderno Técnico nº 33. San José de Costa Rica, IICA.

Manzanal Mabel (2007), El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica. Secretaria de Ciencia y Tecnica de la Universidad de Buenos Aires, CONICET. Argentina.

Manzanal Mabel, (2005), Políticas, instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina de fin de siglo. RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo-Santiago de Chile.

Martínez Rivas, Carlos (1995), *Género como Categoría Social*. San José de Costa Rica.

Moser Carolina O.N. (1995), *Planificación de Género y Desarrollo. Teoría, Práctica & Capacitación*. Routledge, London

Paganelli José del Tronco (2010), “Combatiendo la crisis a través de programas focalizados en las mujeres: Lecciones de la experiencia Latinoamericana en la última década”. Trabajo presentado en el Congreso Internacional: “Las políticas de equidad de género en prospectiva: nuevos escenarios, actores y articulaciones” Área Género, Sociedad y Políticas –FLACSO- Argentina. Noviembre, 2010. Buenos Aires, Argentina.

Parada Soledad (2004), “Enfoque de género en la evaluación y seguimiento de programas de desarrollo rural”. Programa Regional de Capacitación de Desarrollo Rural (PROCASUR). Proyecto Regional de Cooperación técnica para la Formación Económica y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina. Santiago de Chile.

Paulson Susan y Lund Equipo (2011), “Pautas conceptuales y metodológicas. Género y dinámicas territoriales”. Documento de trabajo N° 84. Programa de dinámicas territoriales. RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo-Santiago de Chile.

Pineda García Rocío (2010), “Una Trayectoria Inconclusa”. Trabajo presentado en el Congreso Internacional: “Las políticas de equidad de género en prospectiva: nuevos escenarios, actores y articulaciones” Área Género, Sociedad y Políticas –FLACSO- Argentina. Noviembre, 2010. Buenos Aires, Argentina.

Portilla, M y Hannia Z. (2007), “La creciente fuerza de las microempresarias rurales en América Latina y el Caribe”. Serie de publicaciones Sinopsis n° 7. San José de Costa Rica. IICA.

Portilla, R. Melania (2004), “Género y Mujeres Rurales”. Informe presentado ante la XXXI Asamblea de Delegadas de la CIM, 29-31 de Octubre, República Dominicana.

Portilla Melania R. (2004), “Genero y Actores sociales en el enfoque Territorial del Desarrollo Rural”. Cuaderno Técnico N° 28. San José, Costa Rica, IICA.

PRODEAR (Programa de Desarrollo de Áreas Rurales) (2006), Manual Operativo.

PRODERNEA (Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (1999), Manual de formulación a campo.

PROINDER (Proyecto de Desarrollo de pequeños Productores Agropecuarios) (2009), Manual Operativo. Tomo N° 1 .Coordinación Nacional del Proinder.

PROINDER (Proyecto de Desarrollo de pequeños Productores Agropecuarios) (2009), Manual Operativo. Tomo N° 2 .Apoyo a las iniciativas rurales.

PROINDER (Proyecto de Desarrollo de pequeños Productores Agropecuarios) (2009), Manual Operativo. Tomo N° 3 .Fortalecimiento Institucional.

PROINDER (1998), “Taller de diagnostico de la capacidad institucional para el desarrollo rural de las provincias”, mimeo, SAGPyA, Buenos Aires.

PROINDER (1999), “Diagnostico de la situación de desarrollo rural provincial en el inicio del PROINDER”, mimeo, SAGPyA, Fortalecimiento Institucional, Buenos Aires.

PROSAP (Programa de servicios agrícolas Provinciales) (2008) Reglamento Operativo.

Restrepo Suárez N. y Ospina Parra Carlos Eduardo (2010), *Repensando el desarrollo rural en el departamento de Caldas*. Universidad de Caldas. Colombia

PSA (Programa Social Agropecuario) (1999), Manual operativo del programa. SAGyP/IICA.

SAGPyA (2000), “Los programas nacionales de desarrollo rural ejecutados en el ámbito del SAGPyA”, Serie Estudios e Investigaciones 1, PROINDER. Buenos Aires.

Schejtman Alexander y Berdegué Julio A. (2004), “Desarrollo Territorial Rural” RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo-Santiago de Chile.

Sepúlveda S., Rodríguez A., Echeverri Rafael y Portilla M. (2003), “El enfoque territorial de desarrollo rural”. San José de Costa Rica, IICA.

Seud Gabriela, Estebanez María E. y Turkenich Ma. Magalí (2010), “Género, innovación, desarrollo y algodón transgénico. Estudios de caso en la región algodonera argentina”. Trabajo presentado en el Congreso Internacional: “Las políticas de equidad de género en prospectiva: nuevos escenarios, actores y articulaciones” Área Género, Sociedad y Políticas –FLACSO- Argentina. Noviembre (2010), Buenos Aires, Argentina.

Subsecretaria de agricultura familiar área género (2011), Ministerio Agricultura, Ganadería y Pesca Presidencia de la Nación. Resistencia Chaco.

Valdés Alejandra (2004), “Enfoque de género en las Políticas públicas en Áreas Rurales”. Programa Regional de Capacitación de Desarrollo Rural (PROCASUR). Proyecto Regional de Cooperación técnica para la Formación Económica y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina. Santiago de Chile.

Yannoulas Silvia C. y Lima e Souza A. (2010), “Argumentos alrededor del cajón-sobre políticas afirmativas de género y meritocracia en el mundo científico”. Trabajo presentado en el Congreso Internacional: “Las políticas de equidad de género en prospectiva: nuevos escenarios, actores y articulaciones” Área Género, Sociedad y Políticas –FLACSO- Argentina. Noviembre, 2010. Buenos Aires, Argentina.

Zumbado, Carla (2003), *Género y Políticas de Desarrollo: La Brecha entre el Decir y el Hacer*. Departamento de Ciencia Política y Derecho Público .Universidad Autónoma de Barcelona, Costa Rica.