

Contenido

- El contexto
- Magnitud de la pobreza rural
- Desarrollo Rural y el papel del Estado
- MDR: una política transversal para el desarrollo rural
- La red nacional de responsables estatales del MDR
- Programas del MDR dentro de Alianza para el Campo
- Variabilidad de las Políticas
- La ley de Desarrollo Rural Sostenible

La incorporación de la cuestión de género en las políticas públicas de desarrollo rural en México

Nuria Costa Leonardo¹

*Directora General de la Red Mexicana de Mujeres Rurales RENAMUR, S.C.
México*

Un fenómeno que se observa en varias regiones y países del mundo, incluido México, es el de la “feminización de la agricultura”, realidad que se deriva de un incremento en la participación de las mujeres en la producción agropecuaria y de una disminución en la participación masculina, por fenómenos como la migración, principalmente. Más que nunca, entonces, urge reconocer y promover —en las estrategias de desarrollo agrícola y de seguridad alimentaria— la capacidad de la mujer rural y tomar conciencia de que, en las zonas rurales de México, cada día hay más mujeres jefas de hogar y cada día se “feminiza” más la pobreza y la propiedad de la tierra.

Este panorama exige la pronta incorporación de la perspectiva de género en las estrategias de desarrollo rural, así como llevar a cabo una sólida labor de sensibilización de funcionarios, planificadores, asesores y extensionistas, en general, sobre el papel que desempeñan las mujeres en la producción agropecuaria, la seguridad alimentaria, la reproducción de la economía campesina y la transformación la calidad de la vida del medio rural.

El Contexto

El proceso de urbanización es, sin duda, uno de los principales responsables de los cambios registrados en México en el siglo XX, pero no se puede negar que ha sido sumamente desigual. En 1900, el 11% de la población era urbana, y ya para 1940 esta cifra había ascendido a un 20%. Ese proceso se aceleró hasta alcanzar un incremento promedio de 6,1% por año. No obstante, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en 1995, el 26,5% de la población residía en localidades de menos de 2.500 habitantes.

Aunque la población rural ha perdido importancia relativa, su crecimiento en términos absolutos sigue siendo muy alto. La tasa de natalidad en las zonas rurales es, en general, más elevada que en las zonas urbanas; así, entre 1970 y 1990, y una vez descontados los flujos migratorios, la población rural creció a una tasa anual de 1,6%, y el número de habitantes pasó de 19,9 a 23,3 millones. Un dato interesante es que las mujeres constituyen el 49,8% de la población rural, y de ese porcentaje, entre un 10 y un 12% realizan actividades productivas remuneradas en el sector primario. La población indígena, por su parte, representa de 8 a 10 millones de personas, y sus comunidades se encuentran ubicadas en las áreas rurales de mayor marginación económica y social del país.

¹Ponencia presentada en el Seminario Internacional organizado por el IICA: Equidad de Género y Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales, San Luis Maranhao, Brasil, Marzo 2004.

Aunque la población de México se halla muy concentrada en unas cuantas ciudades, en el medio rural se observa una gran dispersión de localidades. El Censo de Población de 1990 registró 156.602 localidades en todo el país. Para 1995 ese número había aumentado a 201.138, de las cuales el 91,8% tenía menos de 500 habitantes y un total de 10,6 millones de personas. Interesa mencionar que, en esas localidades, el promedio de habitantes bajó de 70,8 en 1990 a 57,4 en 1995. En otras palabras, entre 1990 y 1995, un número ligeramente superior de mexicanos emigró de estas pequeñas localidades para fundar más de 44 mil nuevos asentamientos.

En la década de 1990 la actividad agropecuaria dio trabajo a un 25,7% de la población económicamente activa del país, pero su participación en el PIB nacional fue de apenas un 7,3%. Los índices más bajos de productividad laboral y de valor bruto por unidad de producción se observan en las regiones del Sureste y el Pacífico Sur. En cambio, la región con mayor capacidad para producir cultivos de alto valor agregado —en relación con los trabajadores y sus unidades de producción— es el Noroeste, en donde el valor bruto de la producción agropecuaria por unidad productiva es tres veces mayor que en el Pacífico Centro y casi 12 veces mayor que en el Sureste y el Pacífico Sur.

En el transcurso de veinticinco años la estructura básica del medio rural no ha cambiado de manera significativa: el minifundio privado, ejidal y comunal continúa siendo la característica agraria dominante. De acuerdo con el VII Censo Agropecuario, en 1991 había 3,8 millones de productores agropecuarios en México, y, según la “Propuesta de Desarrollo Rural y Agroalimentario 2001-2006”, en 2000, el 60% de las unidades rurales de producción eran menores a cinco hectáreas, y la mayoría contaba con una superficie agrícola menor a las dos hectáreas.

Existe una clara diferencia regional en el tamaño promedio de los predios dedicados a la agricultura. La mayor proporción de predios menores a dos hectáreas se observa en el Centro (Guanajuato,

Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala), el Pacífico Sur (Chiapas, Guerrero, Oaxaca) y el Sureste (Campeche, Quintana Roo, Yucatán). De estas regiones, las dos primeras albergan una tercera parte de la población total del país y más de dos terceras de la población rural en extrema pobreza. La menor proporción (0,35%) se encuentra en el Noroeste (Sinaloa, Sonora y las dos Bajas California).

Después del maíz y el frijol, que en conjunto representan cerca del 40% del valor recibido por el productor promedio y cerca del 64% del productor de menos de dos hectáreas, la contribución más importante de los pequeños productores son los cítricos, el café y la caña de azúcar.

Magnitud de la Pobreza Rural

En 1992, 8,8 millones de personas de las zonas rurales se encontraban en situación de extrema pobreza, o sea, casi un 8% más que en 1989. Los ingresos de estas personas y sus familias no alcanzan para adquirir una canasta de bienes que cubra las necesidades básicas, ni les permiten hacer uso de las oportunidades económicas que ofrecen las áreas rurales.

La pobreza extrema es básicamente un fenómeno rural y se concentra en regiones centrales (Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala) y en el Pacífico Sur (Chiapas, Oaxaca y Guerrero). La pobreza moderada, por su parte, afectó al 29,2% de la población rural, lo que en términos absolutos representa un total de 10,1 millones de personas.

Un alto porcentaje de la población rural que sufre de pobreza extrema está constituido por pequeños productores y minifundistas agropecuarios, tanto del sector ejidal como del privado. El ejido es forma principal y mayoritaria de propiedad social de la tierra en México, derivada de la Revolución Mexicana de 1910. Además, la distribución geográfica de la pobreza extrema coincide con la distribución étnica.

Los estados con el mayor porcentaje de población marginada son también los que tienen la mayor proporción de población indígena. En los nueve estados con los mayores índices de marginación, los indígenas constituyen el 25% de la población total y el 32% de la población rural, mientras que en el total nacional, los indígenas constituyen alrededor del 7,8% de la población del país y un poco más del 27% de la población rural.

Los trabajadores migratorios constituyen otro segmento de la población rural en pobreza extrema. Se estima que el universo general de jornaleros estacionales oscila entre 1,0 y 1,2 millones de personas; es decir, entre 500 mil y 600 mil familias. De ese universo, alrededor de 650.000 personas deben desplazarse a regiones apartadas de su lugar de origen y más de la mitad de ellas terminan concentrados en el Noroeste (Sinaloa, Sonora y Baja California).

Desarrollo rural y el papel del Estado

La construcción de una concepción de desarrollo rural integral, entendida como una conjunción de esfuerzos, programas y políticas que emanan de la sociedad civil y de los tres niveles de gobierno, a fin de lograr una mejor calidad de vida, una mayor capacidad de gestión y un mejor ambiente físico para los habitantes de las zonas rurales, ha sido un desafío constante para la sociedad Mexicana. No obstante no siempre la institucionalidad vigente ha respondido con acciones coherentes, eficaces y sostenidas.

La finalidad última del desarrollo rural es contribuir a un progreso más humano y más digno para la población rural. Evidentemente esto tiene implicaciones en el logro de una mayor equidad en la distribución del ingreso y un mayor balance entre regiones y sectores; atenuando, de manera directa y sostenida, la pobreza rural, y ampliando el acceso a los servicios básicos y a los bienes públicos.

Como parte de esa búsqueda de un acercamiento integral de la ruralidad, se creó la Estrategia Mujeres en el Desarrollo Rural (MDR), cuyo diseño y operación se dieron en el período 1996-2000, y que se constituyó en un mecanismo público fundamental para asegurar el bienestar y desarrollo de la familia rural y de las mujeres en particular. Dentro del mismo marco del MDR, se ubicaron dos programas comprendidos en dicha estrategia, el de “Grupos organizados de mujeres en desarrollo rural” y el “Fondo de microfinanciamiento para mujeres rurales (FOMMUR). A continuación se destacan los rasgos principales de esta estrategia como el antecedente más inmediato a la actual gestión de la política mexicana orientada a grupos prioritarios.

MDR una Política Transversal para el Desarrollo Rural

“Las Mujeres en el Desarrollo Rural” (MDR), comenzó como una estrategia transversal, no como un programa, con la intención de que se aplicara en todas las acciones que se proponía impulsar la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), en 1996. El objetivo general del MDR era lograr la revalorización de las mujeres rurales, a través de una política pública con perspectiva de género, y facilitar el acceso de las mujeres a todos los programas de la Subsecretaría de Desarrollo Rural.

Aunque no se disponía de trabajos estadísticos que cuantificaran apropiadamente el aporte de las mujeres a la economía rural, el MDR tomó como referencia algunos datos que permitían (y permiten aún) aprehender la situación de la mujer rural mexicana. Esto permitió dimensionar la importancia del aporte de las mujeres rurales en los distintos ámbitos y se decidió impulsar una política, en el marco de las directrices que contemplaba la Subsecretaría de Desarrollo Rural, que les permitiera a las mujeres del sector (artesanas, jornaleras, indígenas, posesionarias de tierra,

avecindadas, jóvenes, madres de familia, etc.), la posibilidad de participar en el diseño y la planificación de las políticas de desarrollo rural, y la posibilidad, también, de aprovechar los beneficios que ofrecían los programas de la Secretaría de Agricultura contemplados en la estrategia denominada “Alianza para el Campo”. En concreto, el MDR buscaba:

1. *Promover la sensibilización del recurso humano en los diferentes niveles de dirección y en particular, de los técnicos encargados de prestar servicios profesionales (extensionistas) como parte de las políticas de la Subsecretaría de Desarrollo Rural para que:*

- comprendieran la magnitud del aporte de las mujeres campesinas al desarrollo productivo y para que cobraran conciencia de la problemática que este grupo enfrenta para desenvolverse en su campo;
- adquirieran una formación en metodologías de trabajo con mujeres rurales e informarlos de las diversas acciones que pueden, y deben, fomentarse para lograr que las mujeres rurales participen en el desarrollo rural en condiciones más equitativas;
- comprendieran que las mujeres rurales deben tener un acceso prioritario a los apoyos existentes, y que, por lo tanto, se convirtieran en promotores de esta política.

2. *Poner a las mujeres rurales, ya sea en grupo o en forma individual, en contacto con todos los componentes del programa Alianza para el Campo.*

3. *Establecer los mecanismos de coordinación interinstitucional e intrainstitucional necesarios para aunar esfuerzos y recursos para lograr la implementación de proyectos productivos y de desarrollo social que beneficiaran a las mujeres del sector.*

4. *Promover y establecer mecanismos de coordinación con organizaciones no gubernamentales, despachos, investigadores y centros de estudios superiores, para impulsar acciones de apoyo a las mujeres rurales.*

5. *Impulsar un trabajo de investigación y sistematización que permitiera:*

- Obtener estadísticas que cuantificaran la participación económico-productiva de las mujeres rurales.
- Evaluar el efecto de los apoyos otorgados a las mujeres rurales.
- Diseñar propuestas de políticas públicas con perspectiva de género que fomentaran acciones más acordes con la problemática y el potencial de las mujeres rurales.

La red nacional de responsables estatales del MDR

Uno de los primeros pasos al diseñar el MDR fue el de conformar una red de recursos humanos que sirviera como núcleo capaz de generar un “efecto de cascada” que favoreciera el posicionamiento de esta estrategia. Con esta idea en mente, se logró que cada representación estatal del Ministerio de Agricultura (treinta y dos representaciones) nombrara, como parte de su estructura institucional, un responsable estatal del MDR. De igual forma, se logró que cada gobierno estatal, encargado del ejercicio de los recursos que se le asignan en el marco de desconcentración de la Administración Federal, designara a una persona responsable del MDR. En algunos Estados fue posible ampliar la estructura estatal a algunos de los Distritos de Desarrollo, cuyo “universo territorial” está determinado, sobre todo, por diferencias productivas y geográficas.

Las funciones asignadas a esta primera red de responsables estatales fueron las de servir de:

- **Instructores** de los asesores técnicos (extensionistas) de la red del Sistema Integral Nacional de Capacitación y Extensión Rural (SINDER).
- **Enlace** entre organizaciones no gubernamentales, redes de mujeres organizadas, instituciones, técnicos especializados y técnicos de campo, a fin de lograr los objetivos del MDR.
- **Portavoces** (divulgadores) de los programas con que cuenta la SAGAR (hoy SAGARPA) en “Alianza para el Campo”, así como de los programas destinados a apoyar a las mujeres rurales que existen en otras instituciones públicas y privadas.
- **Asesores**, para que las demandas se canalizaran correctamente y las mujeres rurales tuvieran acceso a los programas de equipamiento rural, capacitación y extensión, empleo temporal, a otros programas de las delegaciones y gobiernos estatales, y en general, a todos los derivados de la Alianza para el Campo.
- **Concertadores** de acuerdos y propuestas de coordinación interinstitucional, para aunar esfuerzos y recursos en favor de las mujeres rurales.
- **Entes capaces de detectar** las necesidades que deben satisfacerse para lograr el adecuado cumplimiento de los objetivos del MDR y, en particular, para que se informaran de las experiencias exitosas y buscaran la posibilidad de realizar giras tecnológicas, intercambio de experiencias y talleres comunitarios entre grupos de mujeres.
- **Promotores de conocimiento**, fomentando la recopilación de datos sobre las condiciones de vida de la mujer rural y sobre su participación económico-productiva en el desarrollo del país. La obtención de este conocimiento, en donde la red técnicos extensionistas juega un papel

primordial, permitiría elaborar diagnósticos, estadísticas y propuestas que coadyuvaran a la formulación de políticas de desarrollo rural en la que las mujeres pudieran participar de manera más activa.

- **Voceros** de los avances, problemas y experiencias que se presentaran en el transcurso de la implementación de la estrategia del MDR.
- **Supervisores** del cumplimiento de los objetivos y acciones propuestos.

Con el propósito de que se “etiquetaran” recursos específicos para mujeres, fue necesario que los responsables estatales del MDR se integraran a las “comisiones de desarrollo rural” junto con un responsable por parte del gobierno estatal, en la forma de una “vocalía compartida” del MDR. La idea era que participaran en el análisis de las propuestas y le dieran seguimiento a los apoyos que se les brindan a las mujeres y que, además, contribuyeran en la identificación de microrregiones, en la estrategia de inducción y en la definición de apoyos, montos y directrices a seguir.

Luego de tres años de trabajo y con el apoyo de un modelo de retroalimentación constante y la colaboración estrecha de los responsables estatales (que se logró mediante cursos de capacitación y talleres a nivel nacional), el MDR logró incrementar, en forma sostenida, el número de mujeres que se beneficiaban de los apoyos ofrecidos por Alianza para el Campo. De esa forma se logró, no solo fortalecer el Programa MDR, sino aprobar dos programas dentro de Alianza para el Campo que respondían específicamente a las condiciones de las mujeres rurales. Dichos programas, ambos con su propio presupuesto, que incluso fue aumentado en los años 2000 y 2001, fueron el Programa para Grupos Organizados de Mujeres en el Desarrollo Rural (PGOMDR), con capacidad para firmar convenios con los gobiernos estatales a partir de 1999, y el Fondo de microfinanciamiento para mujeres rurales (FOMMUR).

Programas MDR dentro de "Alianza para el Campo"

El Programa para Grupos Organizados de Mujeres en Desarrollo Rural (PGOMDR)

El Programa para Grupos Organizados de Mujeres en Desarrollo Rural (PGOMDR) inició operaciones en 1999, con recursos etiquetados dentro de la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la SAGAR, lo que permitió diseñarlo desde una perspectiva de género y contar con un presupuesto propio para poner en marcha sus componentes.

El objetivo de este programa fue impulsar un proceso de empoderamiento entre las mujeres rurales que las dotara de visibilidad y les confiriera una mayor movilidad. Para ello, se promovió la participación efectiva de las mujeres en grupos organizados de nivel microrregional, y se apoyó el desarrollo de microempresas diversificadas que permitieran un mejor ingreso y ampliaran la posibilidad de proporcionarles capacitación y asistencia técnica para la producción y la comercialización.

Lineamientos estratégicos

Se consideraron como fundamentales los siguientes lineamientos estratégicos:

- a) Diversificación de las actividades económicas e integración a las cadenas productivas.* Apoyo a grupos de mujeres en proyectos productivos microempresariales diversificados, sin la limitante de que fueran de carácter agropecuario.
- b) Fortalecimiento de la participación femenina y retroalimentación a nivel local y microrregional.* Promoción y consolidación de procesos de organización y capacitación, locales y microrregionales, a objeto de lograr la responsabilidad compartida de las mujeres en la planificación, el seguimiento y la evaluación de propuestas y programas de desarrollo.

- c) Desarrollo de sistemas de recuperación y reinversión productiva.* Se impulsó la recuperación de los financiamientos otorgados y un esquema de ahorro tendiente a constituir fondos propios de reinversión controlados por cada grupo.
- d) Impulso de una estrategia de seguridad alimentaria.* Se apoyó el establecimiento de módulos demostrativos de "producción integral de traspatio" de bajo costo.
- e) Mejoramiento tecnológico de las actividades productivas.* Esto se lograría mediante la instauración de procesos permanentes de capacitación y asistencia técnica.
- f) Integración de las mujeres rurales a espacios de toma de decisiones comunitarias, municipales, regionales y estatales.* La formación de grupos organizados de mujeres no es sinónimo de aislamiento o marginación. Es una forma de facilitar su incorporación a procesos mixtos de carácter comunitario, municipal, regional, estatal e incluso nacional, en mejores condiciones y con mayor capacidad para participar.
- g) Desarrollo del capital humano y social.* La idea era generar metodologías que permitieran capacitar y motivar, de manera permanente, no solo a las mujeres rurales, sino a quienes prestan servicios profesionales.
- h) Sistema de seguimiento y evaluación.* Se buscaba crear instrumentos que permitieran medir los resultados de los objetivos planteados en el MDR y en la Subsecretaría de Desarrollo Rural.
- i) Difusión y consolidación de experiencias exitosas.* Se pretendía sistematizar y divulgar aquellas experiencias exitosas de grupos organizados que permitieran un mejor posicionamiento del programa, a través del intercambio de experiencias a nivel microrregional, estatal y nacional.

Además el PGOMDR contempló tres componentes básicos de apoyo: un componente de

financiamiento para proyectos productivos diversificados con subcomponentes (porcentajes) para contratación directa de asistencia técnica, capacitación y apoyo a la comercialización. Un segundo componente para la creación de “redes microrregionales” integradas por los grupos financiados y finalmente un componente para la reproducción y demostración de módulos integrales de producción de “traspatio”.

En términos del primer componente, y con el propósito de hacer un uso más eficiente de los recursos públicos y fortalecer las estrategias de generación de ingreso y combate a la pobreza extrema, el programa señaló como “población objetivo” a los grupos de mujeres de las regiones y municipios rurales definidos como prioritarios y de atención inmediata, según los criterios de marginación establecidos por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). De esa forma se pretendía concentrar el apoyo, generar acciones más articuladas, tener un impacto más significativo y reducir la dispersión que muchas veces se observa en los apoyos. El hecho de que las mujeres se beneficiaran del PGOMDR, no debía ser un obstáculo para que pudieran acceder a los beneficios de otros programas de desarrollo rural.

De tal manera, podían beneficiarse del PGOMDR aquellos grupos de mujeres del sector rural:

- Que estuvieran dentro del universo de trabajo comprendido en las regiones y municipios de atención inmediata, según el orden de prioridad señalado por las instancias correspondientes en cada entidad federativa.
- Que estuvieran conformados por grupos de trabajo ejidales, comunales o “avecindados” de una misma localidad, con un mínimo de siete socias, propietarias o no de tierras o de otros bienes adicionales, sin que fuera obligatoria su constitución en una figura jurídica reconocida. Los grupos con menos de siete integrantes debían ser atendidos con los recursos de otros programas de la Alianza para el Campo.
- Que asumieran el compromiso de participar en los eventos de capacitación, planeación y

evaluación grupal y microrregional del programa. Las representantes asignadas por el grupo para asistir a los talleres de capacitación que realizara la Red debían mostrar, por una parte, constancia en la asistencia a dichos eventos y por otra, comprometerse a divulgar la información generada al resto de las socias de sus respectivos grupos.

- Que suscribieran el compromiso de crear un fondo de ahorro y capitalización para recuperar parcial o totalmente los apoyos otorgados por el programa, con el fin de reinvertir en proyectos que aumentarían la participación de las mujeres en los procesos de desarrollo y mejorarán sus condiciones de vida y las de sus familias.
- Que aportaran el 20% de las adquisiciones aprobadas al grupo, que cumplieran con los requerimientos de funcionamiento de las redes microrregionales y que participaran en los talleres de capacitación y seguimiento que se realizaran.

Se buscó respaldar todo tipo de proyectos productivos; es decir, el apoyo no se limitó al ámbito agropecuario tradicional, sino que se incluyeron tortillerías, molinos, panaderías, tiendas, invernaderos, viveros, proyectos pecuarios, agrícolas, hortofrutícolas, de servicios y microempresariales en general.

Para la aprobación de los proyectos se establecieron tres criterios de prioridad:

De bienestar social. Aquellos en los que participaran y se beneficiaran el mayor número de mujeres; así como aquellos que tuvieran un efecto significativo en la seguridad alimentaria y en el bienestar de las mujeres, sin que el criterio dominante fuera la rentabilidad financiera en términos tradicionales.

De rentabilidad social. Proyectos que:

- a) fueran replicables, es decir, que por su viabilidad y monto pudieran servir de modelo para otros grupos;

- b) permitieran la generación de empleos directos e indirectos;
- c) tuvieran un impacto ecológico positivo o inocuo.

De rentabilidad económica. Proyectos que:

- a) mostraran un índice de sostenibilidad que evitara el subsidio permanente;
- b) mostraran progreso con los recursos otorgados y que, en todo caso, la ampliación del apoyo económico estuviera destinada a consolidar el proyecto y condicionada a una participación con responsabilidad compartida para su recuperación.
- c) estuvieran vinculados a cadenas de producción - transformación - consumo que permitieran la generación de valor agregado.

La estrategia de creación de redes microrregionales también constituyó uno de los componentes centrales del PGOMDR. El propósito era generar un espacio de encuentro que propiciara el intercambio de experiencias, vigilara el progreso de los proyectos, detectara problemas de ejecución, propusiera soluciones, analizara objetivos, identificara necesidades de capacitación y, sobre todo, lograra que las mujeres participaran en la evaluación del impacto económico y social del apoyo recibido.

Las redes se conformaron según el número de grupos respaldados por microrregión y los recursos aprobados en el convenio entre el Gobierno Federal y el Estatal. Para integrar las redes se tomó en consideración el área geográfica común de los grupos organizados. Para el buen funcionamiento de la red y la apropiada consecución de sus objetivos cada grupo nombraba a dos representantes como responsables de asistir a los talleres participativos y de informar a las demás socias del grupo de las acciones realizadas al interior de la Red.

El gobierno consideró un apoyo de hasta \$180.000.00 (18.000 US DLLS) por red constituida para: a) llevar a cabo cuatro talleres

participativos a lo largo del año, b) pagar un consultor especializado en redes microrregionales que se encargara de atender la red y darle seguimiento al trabajo; c) realizar giras de intercambio tecnológico y, de ser necesario, d) para contratar los servicios especializados que los representantes de la red consideraran necesarios para su fortalecimiento organizativo y empresarial, entre otros. El funcionamiento de las redes se subsidiaría durante el primer año, pero su funcionamiento posterior requería de la participación de los propios grupos. Para ello, los grupos promovieron la creación de un fondo de operación de la red que les permitiera llevar a cabo actividades como giras de intercambio tecnológico, entre otras.

Los consultores especializados debían, invariablemente, ser avalados por la Asamblea de la red a la que estuvieran asignados. Una consultora (o un consultor) podía atender más de una red, pero sólo si esto era viable; es decir, dependía del número de grupos implicados, de las distancias entre una red y otra, etc. En un lapso de tres años, el PGOMDR logró poner en marcha casi doscientas redes microrregionales, se cosecharon muchos éxitos y se observó un alto nivel de motivación en todos los niveles.

Finalmente, el componente de “módulos demostrativos y módulos reproductivos de traspasío”, fue subsidiado en su totalidad y se logró gracias a la participación de individuos, grupos públicos y privados, escuelas técnicas, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, etc., atendiendo al requisito prioritario de que tuvieran la capacidad técnica para instalar y operar los módulos. Los beneficiarios de los subsidios tenían el compromiso de capacitar a otras mujeres o familias interesadas. Los módulos reproductivos tenían la finalidad de reproducir las especies del módulo demostrativo, para venderlas y distribuir las entre las familias campesinas de la región, a las cuales se les brindaría además asistencia y asesoría técnica para que se tornaran en unidades productivas exitosas.

2. Fondo de Microfinanciamiento para Mujeres Rurales (FOMMUR)

FOMMUR se constituyó como una estrategia complementaria al PGOMDR, aunque no iba forzosamente dirigido a las mismas beneficiarias. El FOMMUR se creó en diciembre de 1999, después de un proceso largo y de difícil negociación con el gobierno federal, que resultó en la asignación de un presupuesto de cerca de US\$ 5,7 millones

Los objetivos del FOMMUR fueron: establecer un programa de ahorro y préstamos para mujeres rurales por conducto de organismos intermediarios (OI) y proporcionar microcréditos accesibles y oportunos a las mujeres rurales para proyectos de inversión productiva y de autoempleo que fueran redituables y recuperables a corto y mediano plazo, y también para casos de emergencia.

Para tener acceso a los apoyos del FOMMUR las mujeres rurales debían estar organizadas en grupos solidarios de 5 a 40 asociadas mayores de dieciocho años, con tierra o sin ella, y podían ser jornaleras, artesanas o indígenas. La garantía que se pedía era que los grupos se integraran por voluntad propia, por la confianza que había entre las socias y que se elaborara un reglamento interno.

Los créditos se canalizaban a través de organismos intermediarios (por lo general organizaciones sociales) que contaran con un reconocimiento regional, que promovieran la organización de grupos solidarios y que cumplieran con el programa de operación acordado. Durante los primeros cuatro años, el FOMMUR contó con apoyos subsidiados para actividades de promoción, asistencia técnica, capacitación, adquisición de infraestructura y equipo de cómputo para los organismos intermediarios.

El monto de los préstamos que otorgaban los organismos intermediarios a las mujeres organizadas en grupos solidarios se regía por un esquema de gradualidad, marcado por el cumplimiento de una práctica de ahorro por parte de cada socia (determinada por el reglamento interno de cada grupo solidario) y por la recuperación de la deuda anterior, adecuando la capacidad de pago y los plazos.

Desde el inicio de operaciones, en mayo del 2000, hasta el mes de junio del 2001, el FOMMUR había trabajado con veintinueve organismos intermediarios, en diez estados de la República, los cuales habían atendido a 33.623 beneficiarias de 2.134 grupos solidarios de 397 municipios y 1.098 comunidades. Además, se había logrado recuperar el 97% de los fondos otorgados a los organismos intermediarios. Con el fin de crear un “sistema social bancario”, el FOMMUR promovió la creación de una Red Nacional de Organismos Intermediarios, que se reuniera periódicamente y que recibiera capacitación continua.

Variabilidad de las políticas

El MRD fue pródigo en resultados medibles y valorables. La inclusión de la perspectiva de transversalidad en todos los programas de la Subsecretaría de Desarrollo Rural benefició a más de 650.000 mujeres entre 1996 y 1998. Se pusieron en marcha de 184 redes microrregionales en todo el país, con más de 55.000 mujeres rurales que trabajaban en más de 4.500 microempresas al abrigo de grupos organizados. El FOMMUR apoyó a casi 35.000 mujeres rurales en proyectos de micronegocios. La interacción positiva entre el FOMMUR y los grupos organizados promovió una cultura de pago de créditos y de ahorro que podía ayudar a fortalecer las capacidades locales y a crear una estrategia que redujera sensiblemente la pobreza rural.

En el entendido de que las políticas públicas deben considerarse como procesos cuyos resultados y consolidación no siempre ocurren a corto plazo, en el año 2001 y ante el cambio de administración Estatal, el MDR enfrentaba desafíos relacionados con la continuidad de los resultados alcanzados, y la consolidación de las estructuras fomentadas. Lamentablemente, los desafíos previstos no lograron superarse, toda vez que el MDR desapareció como programa y que el FOMMUR fue transferido a la Secretaría de Economía, institución que no tenía experiencia en el medio rural.

Pese a las evaluaciones externas que se realizaban cada año (exigidas por el Congreso de la Unión) y que mostraban que ambos programas se desempeñaban con éxito, la nueva Cámara de Diputados, no tuvo la visión de establecer los lineamientos que les dieran continuidad o que reforzaran las estrategias exitosas. Por el contrario, pareció perderse de vista que se trataba de una inversión, realizada por el país mismo, cuyos resultados formaban parte de un proceso a mediano y largo plazo y que no podía estar expuesta a determinaciones de corte político.

Aunque, en el 2001, la nueva Administración reconoció la importancia de que el MDR hubiera integrado los componentes de inversión productiva, organización y asistencia técnica/capacitación, de igual forma consideró que toda la estrategia de desarrollo rural debía “reconvertirse” y que había que reducir doce de los programas existentes (entre ellos el MDR) a solo tres: PAPIR (Programa de Apoyo a la Inversión Rural); PRODESCA (Programa para el Desarrollo de Capacidades –léase asistencia técnica–) y PROFEMOR (Programa de Fortalecimiento Empresarial y Organización Rural). Estos tres programas específicos estarían cruzados por tres estrategias: a) fortalecimiento municipal, b) cadenas productivas y c) grupos prioritarios.

En el sector de “grupos prioritarios” se incluyó a las mujeres, a los jóvenes, a las personas de la tercera edad, y a los indígenas y jornaleros. En total, este grupo representa un poco más del 80% de la población mexicana en el medio rural y para ellos se determinó una cuota de “al menos” el 20% de los recursos para el desarrollo rural. Sin embargo, ese porcentaje mínimo debía ser “negociado” con los titulares de cada uno de los tres programas mencionados (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR). Quienes hemos luchado por darle un espacio a la perspectiva de género dentro de las políticas públicas sabemos lo que significa no tener un presupuesto propio ni la posibilidad de diseñar una metodología específica. La falta de conciencia y de sensibilidad hacia la importancia de fortalecer una política con

perspectiva de género representa, definitivamente, un grave retroceso.

La ley del desarrollo rural sustentable

Si bien en los países de ALC se ha dado la lucha por incorporar la perspectiva de género en las agendas de desarrollo y en las políticas públicas, este logro no se ha podido traducir en instrumentos viables y cuantificables. Tal es el caso de la nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable de México, cuyo dictamen y aprobación en las Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería y de Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados, se llevó a cabo en octubre del 2001, y en la que “... se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, según lo previsto en el artículo 26 de la Constitución...”

Una revisión de la ley permite concluir que hubo una incorporación totalmente marginal de la perspectiva de equidad de género. En la Ley aprobada, en el título primero, *Del objeto y aplicación de la Ley*, no se hace la menor alusión a la existencia de las mujeres en el medio rural; y aunque desde el artículo 3º se desglosan numerosos conceptos (actividades agropecuarias; agentes de la sociedad rural; bienestar social; desarrollo rural sustentable, marginalidad y otros) hasta llegar a treinta y ocho, nunca se hace mención ni al término equidad, ni al término género.

Es en el título segundo, *De la planeación y coordinación de la política para el desarrollo rural sustentable*, en su artículo 15, donde se hace referencia a la necesidad de que con la participación de todas las instituciones del sector público, se integre un programa especial concurrente con dieciocho temáticas diversas, que

encontramos una primera alusión, pues la temática número diez se refiere a “la equidad de género, la protección de la familia, el impulso a los programas de la mujer, los jóvenes, la protección de los grupos vulnerables, en especial niños, discapacitados, personas con enfermedades terminales y de la tercera edad en las comunidades rurales”.

Un aspecto fundamental para la aplicación de las disposiciones de la Ley, lo constituye la creación de una comisión intersecretarial en la que participe un Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable como instancia consultiva del Gobierno Federal, con carácter incluyente y representativo de los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural. También se estableció una Comisión Intersecretarial para darle seguimiento a programas sectoriales y especiales. En la enumeración de las instituciones principales que deberán integrar la comisión intersecretarial no se considera la importancia del Instituto Nacional de la Mujer, aunque se deja abierta la posibilidad de que puedan participar algunas otras dependencias que se consideren necesarias, de acuerdo a los temas de que se trate.

Pueden deducirse fácilmente las consecuencias de no normar y especificar la necesidad de la representación por género. Es reconocido por todas y todos los comprometidos con la necesidad de incorporar la perspectiva de género, la casi nula representación femenina en los órganos de dirección de las organizaciones campesinas y la insuficiente organización de las mujeres rurales para conformar instancias que les permitan participar eficazmente en los espacios de toma de decisiones.

Además de la omisión de la perspectiva de género, es preciso resaltar que la manera en que fue redactada y concebida la Ley de Desarrollo Rural Sustentable es coherente con la visión adoptada por la actual Subsecretaría de Desarrollo Rural, en particular al eliminar la estrategia de “las mujeres en el desarrollo rural” y sustituirla por la “estrategia transversal de atención a grupos prioritarios”.



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura 60 años promoviendo la prosperidad de las comunidades rurales

El IICA es un organismo del Sistema Interamericano especializado en agricultura y desarrollo rural.

Tiene como misión institucional "apoyar a los Estados Miembros en su búsqueda del progreso y la prosperidad en el hemisferio, mediante la modernización del sector rural, la promoción de la seguridad alimentaria y el desarrollo de un sector agropecuario competitivo, tecnológicamente preparado, ambientalmente administrado y socialmente equitativo para los pueblos de América.

Publicaciones Recientes

Sinopsis

Sinopsis No. 2-2004, *El enfoque territorial del desarrollo rural de Andalucía.*

Sinopsis No. 3-2004, *La aplicación del principio de igualdad de oportunidades en la metodología Leader en Europa.*

Sinopsis No. 4-2004, *Aproximaciones a un desarrollo rural territorial con enfoque de género.*

Sinopsis No. 5-2004, *La experiencia de la Ley para la Mujer Rural en Colombia.*

Sinopsis No. 6-2004, *Enfoque Territorial, Municipios y Microfinanzas: Elementos para examinar la Planificación y la Gestión del Desarrollo.*

Sinopsis No. 7-2004, *Género y Actores Sociales en el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural.*

Sinopsis No. 8-2004, *Territorio, Desarrollo Rural y Desarrollo Regional en Brasil.*

Sinopsis No. 1-2005, *La Política del Desarrollo Rural de la Unión Europea.*

Libros y documentos técnicos

Fernández, Karol, Rodríguez, Adrián, Sepúlveda, Sergio (2004). *Desarrollo Rural, Pobreza y Seguridad Alimentaria*, Cuaderno Técnico No. 26, San José, Costa Rica, IICA.

Caracciolo B., Mercedes, Foti L., Ma. Del Pilar (2004). *Capital Social, Economía Solidaria y Desarrollo Territorial Sostenible*, Cuaderno Técnico No. 27, San José, Costa Rica, IICA.

Portilla, R., Melania (2004). *Género y Actores Sociales en el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*, Cuaderno Técnico No. 28, San José, Costa Rica, IICA.

Zeledón, Z., Ricardo (2004). *Estado del Derecho Agrario en el Mundo Contemporáneo*, Cuaderno Técnico No. 29, San José, Costa Rica, IICA.

Zorrilla, Leopoldo (2004). *La Legislación y la Política agraria como factores del cambio social. La experiencia de México*, Cuaderno Técnico No. 30, San José, Costa Rica, IICA.

Buarque, Cristina (2004). *Visión de Género en el mundo rural Brasileño contemporáneo : Un debate en construcción*, Cuaderno Técnico No. 31, San José, Costa Rica, IICA.

Ramos, B., Manuel (2004). *La construcción histórica de la jurisdicción agraria en Colombia*, Cuaderno Técnico No. 32, San José, Costa Rica, IICA.

Desarrollo Rural Sostenible

Apartado Postal: 55-2200, Coronado, Costa Rica

Tel: (506) 216-0222 / Fax: (506) 216-0233

Correo electrónico: desrural@infoagro.net - Dirección web: www.iica.int/desrural

