



RESEÑAS DE POLÍTICAS

Agricultura para el Desarrollo: Las Dimensiones de Género

El diseño de muchas políticas de desarrollo sigue asumiendo equivocadamente que los agricultores y trabajadores rurales son hombres. El importante papel que desempeñan las mujeres en la agricultura, en muchas partes del mundo, requiere que se preste pronta atención a las limitaciones relacionadas específicamente con el género en la producción y el mercadeo agrícolas. Es esencial incorporar dimensiones de género en las políticas y los programas agrícolas para que los esfuerzos de desarrollo tengan éxito.

En la mayoría de los países del mundo, las mujeres desempeñan funciones importantes en la agricultura, pero en gran parte no son reconocidas. La falta de tal reconocimiento es costosa pues da como resultado políticas y programas mal orientados, pérdidas en la producción agrícola y flujos de ingresos, niveles más altos de pobreza e inseguridad alimentaria y nutricional.

En muchas sociedades, el acceso de las mujeres a los recursos y su participación en la agricultura son mediados a través de sus padres o esposos. Como hijas o esposas, forman parte de una compleja trama de interacciones que implican tanto cooperación como juegos de poder, ya que los hogares diseñan estrategias de medios de vida para trazar un camino para salir de la pobreza. Estas estrategias de medios de vida se adaptan para acomodarse a la posesión de activos de las mujeres y explican las limitaciones impuestas por las fallas del mercado, las fallas del Estado, las normas sociales y las exposiciones a riesgos no asegurados. Cada aspecto de estas estrategias tiene dimensiones de género, ya sea en los diferentes conjuntos de activos y oportunidades para hombres y mujeres, las limitaciones bajo las cuales operan los hombres y las mujeres, o el diseño de políticas que fijan el contexto de los hogares en el cual se pone en práctica la estrategia. El poder de negociación de la mujer es afectado por su participación en la actividad económica, la cual depende de su posesión de activos (incluyendo capital humano) y su acceso a los activos del hogar y el control sobre los mismos.

Las mujeres se enfrentan con limitaciones para utilizar los caminos para salir de la pobreza.

En la campaña para escapar de la pobreza, los hogares siguen tres caminos: la agricultura, el trabajo y la migración. Sin embargo, rara vez la estrategia se limita a un solo camino. Dentro de los hogares, los hombres y las mujeres tienen diferentes oportunidades de seguir estos caminos. Las normas sociales, a menudo, dictan que la mayor parte de la crianza de los hijos, la preparación de los alimentos y las faenas domésticas sean responsabilidades de las mujeres, limitando así la movilidad y el potencial de ellas para aprovechar nuevas oportunidades económicas y reforzando las desigualdades. Una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral, combinada con las funciones tradicionales en el hogar, puede significar jornadas mucho más largas para ellas que para los hombres.

El empoderamiento de las mujeres para que puedan ir más allá de la producción de subsistencia y entrar en la producción orientada al mercado de mayor valor es un elemento importante de las estrategias exitosas de la agricultura para el desarrollo. Las mujeres, más que los hombres, gastan sus ingresos en alimentos, mejorando por lo tanto la seguridad alimentaria y nutricional de los hogares y, en particular, el desarrollo de los niños. En Guatemala, el monto gastado en alimentos en los hogares cuyas ganancias provenientes de exportaciones agrícolas no tradicionales fueron controladas por las mujeres fue el doble que el de los hogares en los cuales los hombres controlaron dichas ganancias.

La agricultura es un camino clave para las mujeres, facilitado por un mejor acceso a los recursos.

El camino de la agricultura es clave para muchas mujeres porque su movilidad es restringida y por lo tanto las opciones de migración o de participación en mercados laborales externos son limitadas. Pero el papel de las mujeres puede estar restringido a los cultivos alimentarios de subsistencia con bajo potencial para generar mayores ingresos. En comparación con los hombres, las mujeres enfrentan varias limitaciones costosas, que van desde pagos inferiores por el trabajo agrícola hasta la falta de acceso a tierras, capital de trabajo, tecnología y canales de mercadeo.

Potencial de crecimiento agrícola desaprovechado. Un estudio realizado en el sur de Ghana descubrió que la fertilidad del suelo, la seguridad respecto a la tenencia de las parcelas y la participación en los mercados de crédito fueron inferiores para las mujeres que para los hombres. En consecuencia, era mucho menos probable que las mujeres sembraran piña —un cultivo de exportación rentable— que los hombres. Datos de Burkina Faso indican que la producción general de cultivos sembrados a nivel del hogar podría aumentar en un 6 por ciento si, dentro del hogar, se reasignaran ciertas faenas y fertilizantes de las parcelas de los hombres a las de las mujeres.

Acceso a los recursos. Las mujeres tienen menos probabilidad que los hombres de poseer tierras, y aun cuando sí posean tierras, sus fincas son más pequeñas. Esta desigualdad es inducida por leyes matrimoniales y patrimoniales (herencia) desfavorables, normas al nivel de la familia y de la comunidad, y acceso desigual a los mercados. En Uganda, las mujeres representan la proporción más grande de la producción agrícola pero poseen solamente el 5 por ciento de la tierra, y a menudo sus derechos de tenencia sobre la tierra que cultivan son ambiguos.

En muchos países, los programas de titulación de tierras muchas veces han reforzado los derechos de los hombres, pero durante el último decenio, muchos países africanos han adoptado una nueva legislación de tierras para fortalecer los derechos de las mujeres sobre este recurso, para reconocer la tenencia consuetudinaria y hacer admisibles formas mínimas de evidencia (por ejemplo, testificación oral) respecto a los derechos sobre la tierra. Desde 2003 hasta 2005, Etiopía expidió certificados a cerca de 6 millones de hogares (18 millones de parcelas) que documentaron derechos heredables sobre el uso de la tierra, tanto del marido como de la esposa, juntos, mientras que todavía restringía las transferencias del mercado. En una encuesta de evaluación, más del 80 por ciento de los participantes indicaron que la certificación mejoraba la situación de las mujeres.

La discriminación salarial mina la participación de las mujeres en la fuerza laboral. Las barreras al alquiler de tierras pueden ser particularmente costosas para las mujeres. En India, el producto marginal de un jornal de trabajo en autocultivo es igual para los hombres y las mujeres en Rs 150. Sin embargo, el salario diario en el mercado laboral eventual es de Rs 34 para las mujeres en comparación con Rs 46 para los



hombres. Esta discriminación en los mercados laborales eventuales hace que el alquiler de la tierra sea especialmente atractivo para las mujeres.

La igualdad de género fomenta el crecimiento. Del mismo modo que la distribución de los derechos sobre la tierra, a menudo la desigualdad está incorporada en los derechos sobre el agua, donde los derechos de la mujer son controlados por sus esposos. Las mujeres, a menudo, son excluidas de construir y mantener infraestructura de riego, una manera común para que los usuarios obtengan derechos en el sistema. Además, las mujeres tienden a tener menos poder en las decisiones tomadas por las asociaciones de usuarios de agua, aunque sean miembros. El mayor acceso de las mujeres a la tierra y al agua de riego y el reconocimiento de su función como administradores del riego y como encargadas de tomar decisiones ha aumentado la productividad agrícola y ha fortalecido el poder de negociación de ellas con respecto al uso del agua.

La participación de las mujeres en las organizaciones comunitarias que manejan los recursos naturales de los cuales depende la agricultura mejora la eficacia de esas organizaciones. Los resultados de una encuesta que abarcó 33 programas rurales en 20 países demuestran niveles más altos de colaboración, solidaridad y resolución de conflictos en aquellas organizaciones comunitarias que incluían mujeres.

Acceso a mercados y servicios. La agricultura realizada por las mujeres puede comercializarse prestando cuidadosa atención a las funciones subyacentes de género. Algunas maneras de ayudar en este proceso incluyen mejorar el acceso de ellas a servicios como la extensión agrícola y ayuda financiera, al igual que a tecnologías como semilla mejorada o aperos agrícolas específicos. Otras maneras incluyen mejorar los salarios devengados por realizar faenas agrícolas y vincularlas a las modernas cadenas de valor de las cuales normalmente son excluidas.

Un énfasis en productos básicos específicos puede beneficiar a las mujeres. En África Oriental, Central y Meridional se ha reportado que casi 10 millones de agricultores, principalmente mujeres, están cultivando y consumiendo nuevas variedades de frijol (*Phaseolus vulgaris*), muchas con resistencia a múltiples tipos de estrés. La yuca, ampliamente cultivada por las mujeres y tradicionalmente vista como un cultivo alimentario de subsistencia, está gozando de un resurgimiento cuyo uso se extiende más allá de la alimentación. En Ghana, el proyecto "Uso Sostenible de la Yuca como Producto Básico Industrial" estableció sistemas que vinculaban a los agricultores, especialmente las mujeres, a los nuevos mercados para productos de yuca, tales como harina, productos de repostería y adhesivos de madera contrachapada.

El sector agropecuario de alto valor —en particular las emergentes cadenas de suministro (verduras, frutas y flores) en todo el mundo y los supermercados que se expanden velozmente en los países en desarrollo— evoluciona rápidamente y ha tenido efectos importantes en las mujeres. Esas actividades generan considerable empleo dentro del proceso de producción (cerca de dos veces el insumo de mano de obra por hectárea para la producción de cereales) al igual que empleos no agrícolas adicionales en las etapas de procesamiento, envasado y mercadeo. Las mujeres dominan los trabajos eventuales y los trabajos manuales temporales que son más numerosos en el subsector, mientras que los hombres dominan los trabajos administrativos. Es importante el marco laboral normativo para asegurar que las mujeres estén protegidas de la discriminación en cuanto a salarios y oportunidades y de ambientes de trabajo inseguros.

El empleo y la migración son caminos que pueden ser mejorados mediante la educación y capacitación de las mujeres.

Aunque las mujeres pueden tener mayores limitaciones de movilidad, especialmente cuando son esposas y madres, el trabajo no agrícola es importante para ellas, en el que se ha empleado el 25 por ciento de mujeres rurales adultas en Asia Oriental, Europa y Asia Central, y América Latina. En Asia Oriental y América Latina, las mujeres participan más frecuentemente en la economía no agrícola rural que en el mercado laboral asalariado agrícola. Sin embargo, lo contrario sucede en Asia Meridional. En África al sur del Sahara, las mujeres, especialmente las pobres, dependen cada vez más del trabajo asalariado agrícola.

Datos de Brasil indican que los hombres y las mujeres en zonas rurales entre los 20 a 25 años de edad tenían grandes probabilidades de migrar, siendo la tasa mayor para las mujeres. Las tasas de migración también se correlacionaron positivamente con los niveles de educación. Este patrón puede ser diferente en los países más pobres, donde los niveles de educación de las mujeres aún ocupan un distante segundo lugar respecto a los hombres.

Los programas de mercado laboral pueden ayudar a las mujeres y a los hombres en zonas rurales a encontrar mejores oportunidades de trabajo. Un programa que encuentra empleos para migrantes en China dio trabajo no agrícola a cerca de 200,000 trabajadores de secano en un período de 6 años. Aunque las mujeres componían sólo el 25 por ciento de los migrantes, reportaron más autoestima y confianza, cargas de trabajo reducidas (al regresar a sus pueblos natales) y mayor independencia económica.

Incorporando dimensiones de género en los programas de agricultura para el desarrollo.

Claramente, si la agricultura ha de ser un sector eficaz para el desarrollo, las mujeres deben poder participar plenamente en ella. Ese paso requiere de acción a través de una amplia lista de políticas y dominios institucionales. Los gobiernos no sólo necesitarán abogar sino también legislar y demostrar la integración de dimensiones de género en la gestión de gobierno nacional y local.

La acción del gobierno debe asegurar que la legislación no discrimina contra las mujeres en áreas como patrimonio, salarios, tenencia de propiedad, divorcio y contratación. Una primera etapa consiste en revisar todas las leyes existentes respecto a la discriminación.

Tradicionalmente, las mujeres han sido excluidas de muchas opciones de gestión de gobierno, ya sea en grupos locales de usuarios, organizaciones de productores, consejos locales o el gobierno nacional. Las mujeres deben participar en niveles mucho más altos de lo que generalmente se da—en la investigación científica, en los ministerios de agricultura y en el gobierno local. Las mujeres, por ejemplo, constituyen solamente el 18 por ciento del total de científicos agrícolas africanos. Son necesarias las reformas internas, incluyendo la acción afirmativa para las mujeres, que aumenten la representación femenina en los ministerios de agricultura y en el gobierno local. Dichas reformas deben incluir planes de acción que fijen metas y mecanismos de duración programada que aseguran la responsabilidad. La capacitación de mujeres debe proveerlas con las destrezas necesarias, en particular en aquellos países donde los niveles de educación de las mujeres son bajos, y asegurar que ellas están plenamente versadas en cuanto a sus funciones y responsabilidades. En India, los concejos locales, conocidos como *panchayati raj*, reservan bancas para las mujeres y miembros de castas y tribus marginadas. Los estudios han revelado que la reservación de bancas para las mujeres aumenta la inversión en el tipo de infraestructura que es pertinente para las mujeres y que los consejos locales son más eficaces cuando se ofrece capacitación sensible a aspectos de género a concejales tanto masculinos como femeninos.

Para empezar el cambio en las normas sociales, los gobiernos necesitan modelar buenas prácticas para el sector privado y la sociedad civil. Deben asegurarse de que los contratos públicos y privados de prestación de servicios, como la extensión agrícola, tengan puntos de referencia y metas con respecto al acceso de las mujeres a servicios y a su participación en proyectos, con cláusulas punitivas si éstos no se logran. La descentralización del manejo de los recursos hacia los grupos de usuarios, por ejemplo las asociaciones de usuarios para manejar el agua o las comunidades para administrar los bosques, deberá estipular que la participación de las mujeres sea obligatoria. No sólo se deben fijar metas, sino que el sistema de presentación de informes también debe ser transparente para permitir a la sociedad civil hacer seguimiento del logro de las metas y exigir acción correctiva si no se logran avances.

Los gobiernos también necesitarán visualizar el futuro, dado los niveles inferiores de escolaridad de las mujeres. Para asegurar una fuente de candidatas bien calificadas para cargos de alto nivel en organizaciones agrícolas públicas y privadas se deberá hacer mayor énfasis en la educación de mujeres, incluyendo incentivos como transferencias de dinero en efectivo para la educación de niñas y becas para capacitación vocacional y educación universitaria en ciencias agrícolas y políticas.

Estas reseñas de políticas han sido extraídas del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008 del Banco Mundial, titulado *Agricultura para el Desarrollo*. En ese Informe hay más información sobre el tema así como la presentación detallada de las fuentes. El Informe usa una tipología sencilla de los países basada en la contribución que hace la agricultura al crecimiento general durante el lapso 1990-2005, y en la proporción de personas pobres que viven en áreas rurales (estableciendo como nivel de pobreza el ingreso de US\$2 al día en 2002). En los países agrícolas (principalmente en África), la contribución de la agricultura al crecimiento general es significativa (>20%). En los países en proceso de transformación (principalmente en Asia), los sectores no agropecuarios dominan el crecimiento, aunque una gran mayoría de pobres se encuentra en las zonas rurales. En los países urbanizados (principalmente en América Latina, Europa y Asia Central), el mayor número de pobres se encuentra en las zonas urbanas, aunque muchas veces las tasas de pobreza son allí más altas en las zonas rurales.