

POLÍTICAS Y EXPERIENCIAS RELEVANTES PARA EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES RURALES EN **PERÚ**

UN ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE TERRITORIAL



POLÍTICAS Y EXPERIENCIAS RELEVANTES PARA EL EMPODERAMIENTO DE
LAS MUJERES RURALES EN PERÚ

UN ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE TERRITORIAL

Raúl Hernández Asensio
Patricia Zárate
Anahí Durand

Instituto de Estudios Peruanos
Marzo de 2013

SIGLAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADOS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGRO RURAL	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural
AMM	Asociación de Autoridades Municipales de la Cuenca del Río Lurín
CARITAS	Cáritas Internationalis
CEPES	Centro Peruano de Estudios Sociales
CGTP	Central General de Trabajadores del Perú
CIED	Centro de Investigación y Educación para el Desarrollo
CONADES	Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
DIRCETUR	Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo de la Cusco
ENAH0	Encuesta Nacional de Hogares
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
ENUT	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
GOM	Grupos Organizados de Mujeres
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MARENASS	Proyecto Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (hoy Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP)
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINSA	Ministerio de Salud
OCZ	Oficinas Centrales Zonales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROABONOS	Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos Provenientes de Aves Marinas
PRONAMACHCS	Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos
PROSAAMER	Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a Mercados Rurales
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

PRESENTACIÓN

POLÍTICAS Y EXPERIENCIAS RELEVANTES PARA EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES RURALES EN PERÚ

UN ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE TERRITORIAL

Los Informes País se han desarrollado en el marco de una iniciativa interagencial acerca del Enfoque Territorial para el Empoderamiento de las Mujeres Rurales en América Latina y el Caribe, liderado por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), en conjunto con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La realización de los estudios de país se coordinó por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), en alianza con centros de investigación nacional en cada país.

La iniciativa tuvo el objetivo de generar aprendizajes sobre el enfoque territorial para el empoderamiento de las mujeres en el ámbito rural para terminar con el hambre y la pobreza, y, así mismo, contribuir a la formulación de propuestas para políticas públicas más efectivas e integradas referidas a los dos enfoques de género y de desarrollo territorial.

La selección de casos (Colombia, Chile, Guatemala y Perú) en la temática pretendió situar dicho aprendizaje en los distintos contextos y situaciones de las mujeres rurales y del marco de políticas relevantes de cada país; para luego analizar los casos bajo un conjunto de criterios que permitieran una mirada particular y, a la vez, comparativa. Se trabajó entonces con catorce casos en los cuatro países tomando en cuenta su origen, maduración y resultados y las distintas formas en las que habían incluido —o no— la perspectiva territorial y el enfoque de género, preguntándose si entre las dos dimensiones existían articulaciones. Se enfatizó un abordaje desde los actores, las instituciones, los activos y las dinámicas territoriales. Sobre todo, los estudios país —por su misma naturaleza— sirven como referencias ejemplificadoras de los distintos contextos y en particular, de las oportunidades y limitantes que se pueden encontrar en el camino del empoderamiento de las mujeres rurales desde un enfoque territorial.

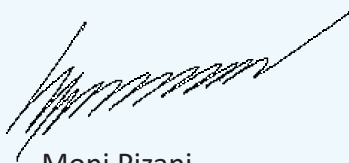
A partir del análisis comparativo de los resultados de los cuatro estudios (basados en los 14 casos específicos) y de los elementos comunes que se identificaron se desprenden conclusiones que son de suma importancia para mejorar la formulación de políticas efectivas, integradas y de mayor alcance para el empoderamiento de las mujeres rurales en la región, teniendo en cuenta sus múltiples realidades actuales:

- **Se percibe un momento de transición en los territorios rurales en cuanto a la *agency* local, lo cual significa que las “rutas del empoderamiento” no muestran un único camino ni una sola dirección.** Si bien persisten formas tradicionales / conservadoras en la organización y en las maneras de ejercer ciudadanía, derechos y participación, también van apareciendo nuevas modalidades, muchas de ellas lideradas por mujeres. La multidimensionalidad del empoderamiento, las distintas expresiones de la autonomía y los enlaces dificultosos entre derechos colectivos e individuales son algunos de los factores que contribuyen, hoy en día, a escenarios complejos que inciden, sin duda, en esta “nueva” *agency* que se va forjando. Para las mujeres, la *agency* no pasa solo y simplemente por el reconocimiento y valorización de su rol como productoras, sino también y de manera importante, por su fortalecimiento como sujetos individuales y sujetos colectivos.
- **Los “activos no tradicionales”, como los culturales, pueden – bajo ciertas condiciones - constituir un importante potencial para el emprendimiento económico, del reconocimiento y la participación política y la autoafirmación de las mujeres rurales como sujetos individuales y colectivos.** En todos los países se ha constatado la relevancia del patrimonio cultural tangible e intangible – incluyendo las distintas expresiones de las identidades y las diversidades – como un factor que puede convertirse en un estímulo para la transformación y no simplemente para el mantenimiento del *status quo* tradicional de las mujeres rurales.
- **Existen mayores posibilidades de conjugar los dos enfoques, el de desarrollo territorial y el de género dentro las políticas públicas para crear un entorno habilitador para las mujeres rurales y sus propias estrategias.** Los países tienen avances distintos en lo que concierne a las políticas públicas en los dos ámbitos pero se podría conjugar estos distintos enfoques cuando: a) el Estado muestra capacidad de adaptación, versatilidad y flexibilidad en el diseño y uso de múltiples instrumentos de desarrollo, de forma sensible a las consideraciones de los distintos

contextos y actores territoriales; b) los actores públicos y privados territoriales —y en particular los gobiernos locales— tienen un compromiso por la alianza y la construcción de sinergias, incluyendo la capacidad de incorporar nuevos temas y actores en la agenda política y económica.

- **La ampliación y profundización de estos resultados implica tanto la cantidad como la calidad.** Los aprendizajes y el conocimiento que de ellos deriva deben constituir un punto de partida para proyectar programas y políticas de mayor alcance y temporalidad. Hoy en día, se muestra una orientación a querer impulsar cambios de magnitud, tanto desde el aparato público en sus distintos niveles como desde los propios actores territoriales. Las mujeres rurales ya no suelen confiar en “lo pequeño es hermoso” y reclaman mayores espacios de incidencia desde los ámbitos micro hasta los macro. Las políticas públicas que buscan el empoderamiento verdadero de las mujeres rurales dentro de un marco de igualdad, ciudadanía participativa y derechos tendrán que tomar como eje central tal preocupación para el escalamiento.

Invitamos a leer los hallazgos a los que se llega en los Estudios País como una base no sólo para estimular la discusión sino para encontrar caminos concretos que lleven a nuevas propuestas políticas que permitan romper la sectorialidad y los ámbitos fraccionados, y construir puentes conceptuales, institucionales y programáticos a favor de una decidida orientación hacia el empoderamiento de las mujeres rurales, como sujetos de múltiples potencialidades.



Moni Pizani

Directora

Oficina Regional de ONU Mujeres
para América Latina y el Caribe



Sonia Montano

Directora

División de Asuntos de Género
CEPAL



Raúl Benítez

Subdirector General

Representante Regional de la FAO para
América Latina y el Caribe



Claudia Serrano

Directora Ejecutiva

RIMISP- Centro Latinoamericano para
el Desarrollo Rural

CONTENIDO

POLÍTICAS Y EXPERIENCIAS RELEVANTES PARA EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES RURALES EN **PERÚ**

UN ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE TERRITORIAL

Introducción	11
I. LAS MUJERES RURALES EN EL PERÚ	12
1.1 Contexto nacional: género e indicadores de desarrollo	
1.2 Mujeres rurales y participación en la toma de decisiones	
1.3 Particularidades de lo "rural" en el Perú: territorio, etnicidad y pobreza	
II. REVISIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: GÉNERO Y DESARROLLO TERRITORIAL	21
2.1 Políticas públicas implementadas sobre mujer y desarrollo territorial	
2.1.1. Políticas sectoriales	
2.1.2. Políticas de equidad de género	
2.1.3. Políticas sociales	
2.2. Balance	
III. EXPERIENCIAS TERRITORIALES: CASOS SELECCIONADOS	30
3.1. Criterios de selección y las experiencias a analizar	
3.2. Desarrollo territorial en Valle Sur-Ocongate (Cuzco)	
3.3. Desarrollo territorial en el valle de Lurín (Lima)	
3.4. Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS)	
3.5. Programa de Apoyo Directo a los más pobres (JUNTOS)	
3.6. Análisis comparativo	
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	44
Bibliografía revisada	48
Anexos	53

RESUMEN EJECUTIVO

POLÍTICAS Y EXPERIENCIAS RELEVANTES PARA EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES RURALES EN PERÚ

UN ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE TERRITORIAL

Este documento es el producto final de la consultoría “Políticas y experiencias relevantes para el empoderamiento de las mujeres rurales en Perú. Un análisis desde el enfoque territorial”, producido por el equipo del programa Nuevas Trenzas-Mujeres Rurales Jóvenes del Siglo XXI, del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), en el marco de un proyecto de ONU Mujeres coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

El documento tiene dos objetivos (i) analizar qué puede aportar el enfoque de desarrollo territorial rural a las políticas enfocadas en el empoderamiento de las mujeres rurales y (ii) analizar cómo se pueden generar sinergias entre los proyectos de desarrollo territorial rural y las instituciones que trabajan temas de género, con el propósito de reducir las brechas de inequidad que afectan a las mujeres rurales, favoreciendo su empoderamiento.

El análisis se basa en la sistematización de las principales políticas públicas orientadas a las mujeres rurales, junto con una mirada en detalle a cuatro experiencias de desarrollo territorial rural, que pueden ser calificadas como exitosas por su impacto en temas de género.

Políticas públicas: enfoques esquivos

En los últimos años se observa una doble tendencia dentro del Estado peruano: (i) la creciente

importancia del enfoque de género en las políticas públicas y (ii) la creciente importancia del enfoque territorial dentro de las políticas de desarrollo rural. Se trata, sin embargo, de dos procesos que transcurren en paralelo, con muy pocos espacios de intersección. Por un lado, las iniciativas de desarrollo territorial no incorporan el género dentro de su reflexión de fondo, más allá de los aspectos meramente discursivos. Por otro, las políticas de género dirigidas a las mujeres rurales no incluyen reflexiones sobre el territorio. La coincidencia entre género y territorio, cuando se da, es posterior a la formulación e implementación de las iniciativas. Es decir, encontramos (muy pocas) políticas públicas enfocadas en las mujeres rurales que pueden tener incidencia territorial, pero no como un objetivo en sí, sino como un resultado que no estaba explícito en los planes iniciales de sus promotores.

Lo que encontramos son iniciativas muy concretas, en las que la inserción de las mujeres en las dinámicas de desarrollo territorial es más un resultado imprevisto que un objetivo conscientemente buscado por sus promotores. Esto, como demuestran las experiencias analizadas tiene efectos al momento de su aplicación, pues si bien se pueden constatar incrementos significativos de competencia práctica a nivel individual, estas mejoras casi nunca se traducen a nivel colectivo en un mejor posicionamiento de las mujeres rurales. El resultado es la persistencia de importantes brechas e inequidades, más allá de los casos de éxito individual.

Experiencias de éxito relativo

Las iniciativas analizadas en este estudio contribuyen a fortalecer las dinámicas territoriales rurales y al mismo tiempo contribuyen a mejorar las condiciones de inserción de las mujeres rurales en estas dinámicas territoriales, facilitando su acceso a activos y mejorando sus condiciones de participación en los procesos de toma de decisiones. El análisis muestra que estas experiencias reúnen las siguientes características:

Apuesta por el incremento de la competencia práctica de las mujeres rurales. Las iniciativas analizadas privilegian el ámbito productivo. Las estrategias son diferentes (manejo de recursos naturales, desarrollo de actividades productivas, apoyo a pequeños emprendimientos) pero en el fondo de lo que se trata es de potenciar las dinámicas económicas locales, para de esta manera facilitar un incremento de los activos y la competencia práctica de la población rural.

Enfoque realista. Lo destacable en todos los casos es que las intervenciones productivas están diseñadas a partir de un análisis realista de las dinámicas territoriales realmente existentes en cada zona de intervención. Este énfasis realista diferencia las experiencias analizadas de otras muchas iniciativas productivas desarrolladas en las zonas rurales del Perú, que por lo general son muy voluntaristas en cuanto al tipo de negocios que quieren promover.

Capacidad de adaptación. Todas las experiencias muestran la capacidad de adaptación de sus promotores. Son intervenciones que cambian su enfoque al constatar el involucramiento de las mujeres. Esto permite capacitar a las mujeres rurales en aspectos novedosos, que

posteriormente son aprovechados en otros ámbitos. Esto ocurre porque las intervenciones, más allá de sus propósitos concretos, se convierten en espacios de aprendizaje y resocialización para las mujeres rurales. En ellos incrementan su capacidad para interactuar con otros actores y su conciencia de derechos, y en algunos casos comienzan a ser percibidas como actores sociales importantes dentro de las comunidades.

Generación de nuevos tipos de capital social. Las experiencias analizadas mejoran la dotación de activos sociales de las mujeres rurales, al articular al colectivo con otros actores e incrementar su capacidad de interlocución con instituciones del Estado y de la sociedad civil. Esto supone que permite generar *bridging ties*, que suelen ser el punto flaco del capital social de las comunidades andinas, y que se suman a los *bonding ties* tradicionales de las culturas andinas.

Apuesta por activos no tradicionales. Otro aspecto importante es que, en este camino de incrementar la competencia práctica de las mujeres rurales, muchas de las intervenciones apuestan por poner en valor activos no tradicionales. Es el caso de los activos culturales, que están presentes de manera directa en la experiencia de la red gastronómica de Valle Sur de Cuzco y también en muchos de los emprendimientos desarrollados por MARENASS.

Estos éxitos sin embargo deben ser matizados. Al no contar con un enfoque de género desde la etapa de formulación, existen vacíos importantes en temas como la participación en los procesos colectivos de toma de decisiones y otros temas de fondo que permanecen como trampas que impiden que las mujeres rurales puedan desarrollar sus propias estrategias de vida en igualdad con los hombres de su entorno o con las mujeres urbanas. Ninguna de

las zonas de intervención de las experiencias analizadas muestra un avance claro en términos de reducción de indicadores de violencia familiar. Lo mismo ocurre con lo relacionado a derechos sexuales y reproductivos. La incidencia de embarazo adolescente sigue siendo muy alta, lo que demuestra que aún persisten brechas importantes en competencia práctica de hombres y mujeres y en empoderamiento.

Conclusiones

En los cuatro casos analizados se observan importantes mejoras, que se traducen en un incremento de la competencia práctica de las mujeres rurales que participan en las experiencias. Sin embargo, los resultados son muy frágiles. Son experiencias aisladas y con poca inserción dentro del Estado peruano. Por eso las principales recomendaciones de este estudio son las siguientes:

Conjugar esfuerzos de largo plazo con el aprovechamiento de oportunidades para obtener resultados a medio y corto plazo. Los esfuerzos de desarrollo rural con enfoque de género deben partir de la premisa de que encontrarán un aparato estatal contradictorio, en el mejor de los casos voluntarioso y bien dispuesto, pero con un conjunto de intereses creados y un marco de incentivos que propician la fragmentación y la búsqueda de objetivos segmentados. Revertir esta situación es una tarea de largo plazo, importante y necesaria, que hay que comenzar lo antes posible. Sin embargo también es importante pensar en estrategias de medio y corto plazo, que ayuden a reducir a las brechas de género en el ámbito rural. Especialmente importante es generar las condiciones de oportunidad para trabajar en temas en los que el largo plazo no es una opción: violencia contra la mujer y embarazo adolescente son dos ejemplos.

Identificar oportunidades realmente existentes y generar condiciones de oportunidad. El paso inicial es identificar las oportunidades que existen en los intersticios de las políticas públicas realmente existentes. Esto supone identificar los programas de desarrollo rural que en su ejecución generen interacciones con las mujeres rurales. Como hemos visto, estas interacciones cotidianas están en la base de muchas de las experiencias exitosas de incremento de la competencia práctica de las mujeres rurales. Lo que se trata es de prever y planificar lo que hasta ahora ha sido una reacción ante situaciones no previstas en el diseño de los programas. Esto implica asumir desde el principio a las mujeres rurales como un actor del desarrollo territorial, para de esta manera aprovechar oportunidades para incluir el enfoque de género en las políticas de desarrollo territorial.

Tener en cuenta el contexto político. Otro punto importante es asumir el actual contexto de descentralización política y creciente autonomía (tanto en sentido legal como en el sentido de capacidad) de los niveles de gobierno regional y local. Esto implica que las intervenciones no solo deben coordinarse sectorialmente, sino también con los gobiernos regionales y locales. Estos últimos son la presencia estatal más cercana a las familias rurales y en los últimos años han dado importantes pasos en la adecuación de su estructura a iniciativas de desarrollo territorial rural. Cuentan ahora con oficinas de desarrollo económico local y con planes de trabajo, que asumen las potencialidades de sus territorios y que son instancias donde la incorporación de un enfoque de género puede tener resultados positivos. Esta puede ser una de las claves que permita superar el paradigma que restringe la intervención política de las mujeres rurales a los programas de subsistencia.

Estas cuatro estrategias deben permitir el desarrollo de una mayor sinergia entre los enfoques

de desarrollo territorial y género. Para que ello se concrete serán necesarias acciones que apunten a dos objetivos paralelos:

- “Insertar agendas”, es decir, no soñar con políticas ideales, que pocas veces van más allá de los gabinetes de los especialistas (y cuando lo hacen muchas veces encuentran problemas de aplicación práctica), sino trabajar de cerca con los diseñadores y operadores de políticas de desarrollo territorial rural, para incluir las agendas de género en las políticas de desarrollo rural realmente existentes. Se debe buscar que estas políticas incluyan acciones para favorecer el incremento de la competencia práctica, la equidad en procesos de toma de decisiones colectivas, así como la reducción de las brechas de género y de sus manifestaciones.
- “Crear candados”, es decir, establecer las condiciones para que, una vez asumidas las agendas de género en las políticas de desarrollo territorial rural, su aplicación no dependa del capricho o las cualidades de los ejecutores y no haya vuelta atrás en su adopción. Estos candados requieren pensar mecanismos ingeniosos y novedosos de interacción entre profesionales de ambos ámbitos. El objetivo debe ser incluir en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las

políticas de desarrollo territorial rural a actores con intereses creados en el mantenimiento de las agendas de género: funcionarios y técnicos del MIMP y el MIDIS, profesionales del mundo de las ONG enfocadas en género, personal de la cooperación internacional, etc. Estos “candados” deben evitar (o al menos minimizar el impacto) de la tendencia a empezar de cero que muestran muchos tomadores de decisiones y gestores de políticas públicas al asumir nuevos cargos, ignorando la labor de sus antecesores.

Estos son solo algunos de los aspectos que habría que trabajar para contar con una nueva generación de políticas que hagan posible incorporar de manera completa a las mujeres rurales en las dinámicas territoriales rurales. Actualmente existe ya una experiencia acumulada en el trabajo por el desarrollo de las poblaciones rurales y especialmente de las mujeres que debe ser tomada en cuenta. Las cuatro experiencias que hemos analizado son especialmente relevantes tanto por los procesos de participación que generan en las mujeres rurales como por los resultados que logran para los territorios donde se desarrollan. Su estudio puede ser un insumo importante al momento de pensar y planificar las estrategias de reducción de las brechas (de género, de lugar de residencia, de generación y de pobreza) que afectan a las mujeres rurales de nuestro país.

INTRODUCCIÓN

POLÍTICAS Y EXPERIENCIAS RELEVANTES PARA EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES RURALES EN PERÚ

UN ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE TERRITORIAL

El presente es el documento final de la consultoría “Políticas y experiencias relevantes para el empoderamiento de las mujeres rurales en Perú. Un análisis desde el enfoque territorial”, producido por el equipo del programa Nuevas Trenzas-Mujeres Rurales Jóvenes del Siglo XXI, del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), en el marco de un proyecto de ONU Mujeres coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural¹.

El documento está dividido en tres partes. La primera parte presenta una caracterización de la situación actual de las mujeres rurales en el Perú en aspectos referidos a educación, salud, actividades económicas y participación política. La segunda parte es un recuento de las políticas públicas enfocadas en el mundo rural que tienen un impacto directo en la equidad de género y en el desarrollo territorial. Como veremos, no existe

ninguna política que enfoque explícitamente estos dos elementos. Lo que encontramos son iniciativas con entradas diferentes y un impacto potencial, muchas veces no buscado por sus promotores.

La tercera parte presenta un análisis de cuatro experiencias en el ámbito rural, que pueden ser calificadas como exitosas por su impacto en temas de género. Estas experiencias tienen un claro enfoque de desarrollo territorial, han sido promovidas por actores tanto públicos como privados, tienen un diferente ámbito de acción y su grado de consolidación es variable. En cada caso presentaremos las principales características de las experiencias y analizaremos en qué medida contribuyen a incrementar la competencia práctica de las mujeres rurales, aportando en el empoderamiento de las mujeres y el logro de la equidad de género en los sectores menos favorecidos².

1. Nuevas Trenzas es un programa enfocado en generar y difundir insumos para la elaboración de políticas públicas y proyectos de desarrollo referidos al colectivo de mujeres rurales jóvenes América Latina. El programa es coordinado por el Instituto de Estudios Peruanos y se desarrolla en seis países: Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú. Más información en: www.nuevastrenzas.org. Para la realización de la consultoría contamos con la asistencia de Nubia Bonopaladino.

2. El concepto “competencia práctica” procede la obra del sociólogo francés Pierre Bourdieu y se refiere a la “capacidad de hacer”, es decir a la capacidad de los individuos para interactuar en el medio social en el que se mueven y así avanzar en el logro de sus objetivos personales y colectivos. En nuestro caso, incluimos dentro de este concepto tres aspectos: competencia técnica (manejo de las habilidades necesarias para hacer algo), competencia legal (derecho legal para hacer algo) y competencia mental (capacidad para percibirse con derecho y habilidad para hacer algo).

I LAS MUJERES RURALES EN PERÚ

En los últimos años se ha impuesto dentro del diseño de políticas públicas en el Perú, como en otras partes de América Latina, la noción de que los habitantes del mundo rural requieren de un conjunto de políticas específicas, especialmente diseñadas para ser aplicadas en este ámbito. Este sentido común parte de la idea de que las y los pobladores rurales comparten situaciones similares en términos de condiciones de desarrollo y posibilidades de ejercer sus derechos. Deben afrontar situaciones económicas, dinámicas productivas y particularidades étnicas y culturales, que configurarían una problemática particular, por lo que requerirían de una intervención diferenciada por parte del Estado.

Esta idea es parte de una tendencia general que contribuye a segmentar los grupos objetivo de las políticas públicas, a partir de características predeterminadas, que según se considera serían determinantes para el éxito de las iniciativas (Huber-Asensio-Zúñiga 2011 sobre este cambio de énfasis en el diseño de las políticas públicas). Un resultado positivo es que, gracias a esta focalización segmentada de las intervenciones, contamos en la actualidad con un buen volumen de información que nos permite caracterizar a las mujeres rurales, tanto en lo que se refiere a sus condiciones de vida como a sus expectativas y opiniones.

Abordar la problemática de las mujeres rurales en el Perú requiere conocer quiénes son, prestando

atención a sus posibilidades educativas y de salud, los sectores económicos en que se desempeñan y las condiciones de pobreza que afrontan, entre otros aspectos relevantes de su realidad socio económica, política y cultural. Analizar estas condiciones nos permitirá identificar con mayor precisión aspectos específicos que las diferencian de los hombres rurales o de las mismas mujeres del ámbito urbano. Esto, además de facilitar la focalización, permite tener una idea general del ámbito rural en el país y los esfuerzos emprendidos por mejorar los indicadores de desarrollo, así como los aspectos en los que queda pendiente una intervención más decidida.

1.1 Contexto nacional: género e indicadores de desarrollo

La Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) de 2010 señala que el 30,8% de la población total del Perú reside en el área rural. Las regiones con mayor porcentaje de población rural son Huancavelica (86,9%), Cajamarca (75%), Apurímac (72,7%) y Amazonas (66,7%). No se trata, sin embargo, de una población homogénea en términos de género o edad. Encontramos que en casi todos los rangos de edad existen más hombres que mujeres en las zonas rurales. Podemos hablar, por lo tanto, de un proceso de **desfeminización** de las zonas rurales. El desequilibrio es especialmente grave en las mujeres entre 16 y 20 años, cuando la tasa de feminidad cae hasta 0,83 (83 mujeres por

cada 100 hombres). Estos datos contrastan con las cifras referidas a los segmentos de edad por encima de los 30 años, que muestran la existencia de más mujeres que hombres, especialmente en los grupos

de mayor edad. El siguiente cuadro muestra la tasa de feminidad en las áreas rurales del Perú, según rangos de edad.

Cuadro No. 1. Tasa de feminidad en la población rural de Perú

Rango de edad	Tasa de feminidad
0-5 años	1,04
6-10 años	0,97
11-15 años	0,99
16-20 años	0,83
21-25 años	0,88
26-30 años	1,08
31-35 años	1,03
36-40 años	1,11
41-45 años	0,97
46-50 años	1,00
51-55 años	1,01
56-60 años	0,94
61-65 años	1,13
66-70 años	1,06
Más de 71 años	1,18

Elaboración: Programa Nuevas Trenzas

Tomado de: www.nuevastrenzas.org

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2007

Para explicar este proceso de desfeminización, un aspecto fundamental son las brechas que enfrentan las mujeres en cuanto al desarrollo de sus estrategias de vida en áreas rurales. Las brechas de género (respecto a los hombres rurales) y lugar de residencia (respecto a las mujeres urbanas) son muy evidentes cuando se analizan aspectos como **la escolaridad, el logro educativo y el analfabetismo**. El nivel de educación está positivamente asociado con la situación socioeconómica porque facilita la interacción con el mercado, la participación pública y el acceso de los servicios de salud y planificación familiar (PNUD 2009). Según la ENDES 2010, existen diferencias notorias respecto a la educación entre hombres y mujeres, así como entre mujeres del ámbito urbano y rural. En el primer caso, la mediana de años de estudio de los hombres alcanzó los cinco

años mientras que en las mujeres llegó a 3,6 años. Por otro lado, la mediana de años de estudio de las mujeres que residen en el área urbana fue de 9,3 años. Asimismo, la encuesta permite observar que hasta el 2010, en el área rural había un 18,7% de mujeres con seis años o más que no tenía educación, siendo Ayacucho el departamento con la cifra más elevada (21,1%) seguido por Huancavelica (20,1%) y Apurímac (19,7%). También el analfabetismo es mayor en el área rural que en la zona urbana, alcanzando a un 23,1% de la población frente a un 4% en el área urbana. Entre los departamentos con mayores proporciones de analfabetismo se cuentan Huancavelica (27,8%), Ayacucho (24,8%), Huánuco (24,1%) y Cajamarca (20,1%), todos ellos también con altos niveles de ruralidad.

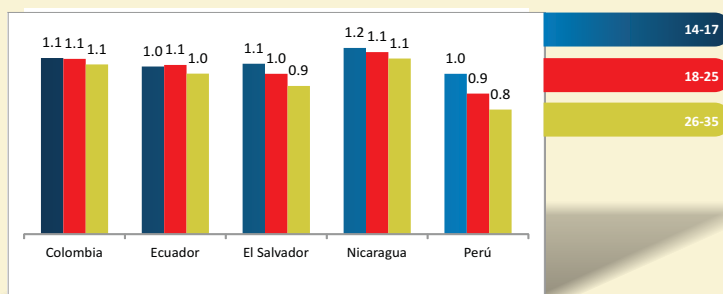
Las disparidades por ámbito de residencia también se evidencian en el logro educativo de las mujeres. En tal sentido, tenemos que solo el 3,2% de mujeres rurales consiguió alcanzar algún grado de educación

superior, sea universitaria o no universitaria, mientras que en la zona urbana esta cifra alcanza al 24,4% de las mujeres.

Una buena noticia

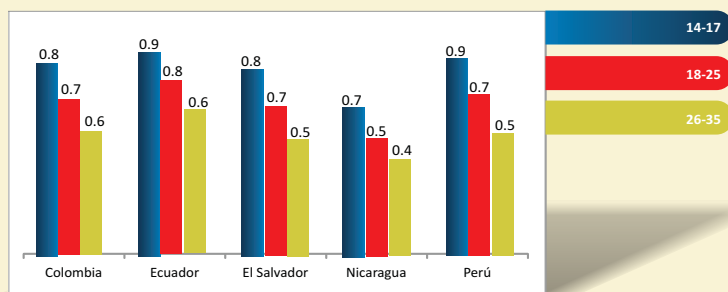
La educación de las mujeres rurales sigue reflejando importantes brechas según género y lugar de residencia. Sin embargo, en los últimos años parece existir una tendencia a reducir estas brechas. Esta es una tendencia general en todo el continente, que en Perú también se percibe, aunque de manera más matizada.

Años estudiados por una mujer rural por cada año estudiado por un hombre rural (según rangos de edad)



Fuente para Perú: INEI.
Censo de Población y Vivienda 2007
Elaboración: Programa Nuevas Trenzas
América Latina

Años estudiados por una mujer rural por cada año estudiado por una mujer urbana (según rangos de edad)



Fuente para Perú: INEI.
Censo de Población y Vivienda 2007
Elaboración: Programa Nuevas Trenzas
América Latina

Las brechas también se evidencian en los indicadores de **salud**. Según datos del Ministerio de Salud, en el año 2000 la tasa de mortalidad materna nacional alcanzaba 185 muertes maternas por cada cien mil nacidos vivos, siendo una de las tasas más altas de Latinoamérica (ENDES 2010). Si bien en 2008 esta cifra se redujo a 120 muertes maternas, en las zonas rurales los niveles continúan siendo altos. Esta problemática está asociada con elementos técnicos (como las dificultades para acceder oportunamente al centro de atención por las distancias y condiciones geográficas o la precariedad en las instituciones de salud) y con elementos actitudinales (temor y resistencia a ser atendida bajo patrones socioculturales distintos y poco respetuosos de su idiosincrasia, discriminación, desconfianza en los profesionales de salud). Debe destacarse también que solo el 56,9% de las mujeres en edad fértil cuenta con seguro de salud, en mayor proporción en el Seguro Integral de Salud (SIS) (33,6%) y en ESSALUD (20,3%), ambos servicios públicos. Estos elementos también afectan el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. Según un estudio del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y la ONG Movimiento Manuela Ramos (INEI-MMR 2010), sólo el 45% de las mujeres en edad fértil utilizan algún tipo de método anticonceptivo. De este grupo, un poco más de la mitad usa métodos modernos, mientras que el resto se protege con un método tradicional. Se une a ello la persistencia de tasas muy altas de **violencia familiar**. Según datos del antiguo Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), la violencia en el ámbito rural alcanza al 38,6% de mujeres en edad fértil (MIMDES 2009).

Los indicadores muestran también diferencias marcadas entre las mujeres rurales y las urbanas en el **ámbito laboral**. Medir el empleo en las mujeres rurales es complejo, ya que muchas de las ocupaciones que realizan, sobre todo la actividad agropecuaria, negocios familiares o el sector

informal, no son percibidas como trabajo tanto por las mujeres como por los hombres. Por lo tanto, no son reportadas en las encuestas. La ENDES 2010 señala que la participación femenina en la producción de bienes y servicios es mayor en el área rural (79,1%) que en el área urbana (73,8%). Los mayores niveles de mujeres que trabajan se registran en Huancavelica (92,4%), Puno (90,4) y Apurímac (89,9), es decir, precisamente en las regiones con índices de ruralidad y pobreza más altos.

Un fenómeno importante en el ámbito laboral tiene que ver con el desarrollo de la agroindustria y su importancia como polo de captación para la mano de obra femenina. Según lo señalado por el MIMDES, “en la agro exportación, el 60% es mano de obra femenina, superando los 360.000 puestos de trabajo. Además, 75.000 mujeres están involucradas en el cultivo de café, en el norte, nororiente, centro y sur del país, muchas de ellas manejando sus propias parcelas y afiliadas a cooperativas. Si bien estas cifras son alentadoras, las condiciones de trabajo que ofrecen algunas grandes empresas agro exportadoras en Piura, La Libertad e Ica, las condiciones son precarias, con salarios muy bajos con jornadas de trabajo de diez a doce horas, sin seguro de salud”. (MIMDES 2009).

En 2010 el MIMDES, como ente rector en temas de género, encargó al INEI la realización de la Primera Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT), con el fin de conocer la carga global de trabajo considerando los diferentes tipos de trabajo existentes y diferenciándolos por género. La encuesta también pretendía determinar la distribución y uso del tiempo en las tareas y/o actividades de la vida diaria necesarias para el desarrollo personal, familiar y social. Los resultados preliminares fueron presentados en mayo de 2011

pero no muestran información desagregada por género al interior del área rural o del área urbana⁴.

Según los datos del último censo nacional realizado en 2007, “las mujeres jefas de hogar tienen mayor educación que las que no lo son: alrededor de 30% tienen educación superior (universitaria o no universitaria), cifra que se eleva a 54% si se incluye la educación secundaria. Respecto a las diferencias entre los ámbitos urbano y rural, las mujeres jefas de hogar rurales son de mayor edad que las del área urbana: más de 50% supera los cincuenta años, y más del 30% ya pasaron los sesenta años. Es interesante notar que la jefatura de hogar en el área rural también es asumida por mujeres menores de veinte años” (UNFPA-INEI 2009). Estos datos son coherentes con otras observaciones, aunque el concepto jefe de hogar es puesto cada vez más en cuestión por los expertos. Por un lado, se señala la dificultad de capturar esta variable, pues la identificación depende en muchos casos de quién responde la encuesta. Por otro lado, al aludir al hecho de que existe una persona que gobierna el hogar, se contradice tanto el código civil, que reconoce la corresponsabilidad de ambos esposos en el manejo del hogar, como la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres. En términos prácticos, por lo general, la jefatura es atribuida al hombre si está presente en el hogar, y a la mujer en su ausencia (UNFPA-INEI 2009).

En cuanto al acceso a la tierra, todavía existen en el Perú patrones culturales regionales que dificultan el análisis en términos de género. Mientras en algunas

zonas de la sierra la herencia corresponde a ambos sexos, en otras es exclusiva para los hijos hombres. Los resultados del último censo agrario realizado en el país en 1994, muestran que las mujeres tienen menor acceso a títulos de propiedad que los hombres (Ruiz Bravo 2011). A esto se une que en promedio, sus tierras son más pequeñas. En las regiones de Apurímac y Cuzco, Ruiz Bravo señala que “todavía la inequidad de acceso a la tierra es alta y el grueso de las mujeres de las comunidades (en algunas más del 50%) no poseen derechos legales o seguridad sobre la propiedad, al no estar inscritas en el padrón comunal como copropietarias. Solamente las mujeres que son jefas de familia (viudas y solteras) se encuentran inscritas directamente en el padrón comunal” (p.20).

1.2. Mujeres rurales y participación en la toma de decisiones

Otro aspecto significativo en los últimos años es el creciente involucramiento de mujeres en la toma de decisiones en el ámbito público. Se trata de un proceso global, con raíces que no son solo peruanas, pero que en nuestro país se traduce en un mayor número de mujeres que desempeñan cargos de responsabilidad. En el caso de las mujeres rurales esta tendencia también se percibe, aunque debe enfrentar problemas como la persistencia de bolsas importantes de **población femenina indocumentada**. Según datos del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), en el Perú existe más de medio millón de peruanos y peruanas sin documentar. De esta cifra el 57% son mujeres.

4. Esta información sí se encuentra en la base de datos de la encuesta, pero no ha sido publicada.

Cuadro 2. Población total indocumentada mayor de 18 años 2010

Sexo	Población Indocumentada	Porcentaje respecto al total de la población
Mujeres	319.462	3,6%
Hombres	245.025	2,9%
Total	564.487	6,5%

Fuente: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)

Como es obvio, la indocumentación afecta con mayor intensidad a las mujeres de las zonas rurales, que a las que habitan el espacio urbano. A nivel nacional, mientras el 8,2% de las mujeres rurales carecen de documento de identidad, esto solo ocurre en el 2,6% de las mujeres urbanas. También aquí son muy evidentes las brechas de género y lugar de residencia. Los departamentos con mayor número de mujeres indocumentadas son Amazonas, Loreto, San Martín y Cajamarca.

De otro lado, la elección de autoridades mujeres a nivel nacional y local tuvo un impulso considerable a partir de 1997 con la aprobación de las cuotas de género, primero en las listas de candidatos al

parlamento, y posteriormente también en los gobiernos regionales y locales. En todos los casos, las listas deben incluir obligatoriamente un mínimo del 30% de mujeres y hombres, aunque los resultados en términos de acceso a cargos públicos son ambiguos. Las cuotas parecen haber tenido éxito en aumentar el porcentaje de mujeres en el congreso, aunque sin llegar al 30% en ningún caso. En cambio, a nivel local los porcentajes son paupérrimos. De 1.800 alcaldes distritales, solo 54 son mujeres en la actualidad. Algo similar ocurre a nivel de presidentes regionales. De 25 electos en los dos últimos comicios, ninguno es una mujer.

Cuadro 3. Autoridades mujeres electas los últimos tres procesos electorales en el gobierno nacional

Cargo elegido	2001	2006	2011
Presidente	0	0	0
Vice -Presidente	0	1	1
Congresista	20	35	28
Porcentaje congresistas	17 %	29 %	22 %

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (www.onpe.gob.pe)

Elaboración propia

Cuadro 4. Autoridades mujeres electas los últimos tres procesos electorales en gobiernos sub nacionales

Cargo elegido	Total	2002	2006	2010
Presidente regional	25	3	0	0
Vicepresidente	25	0	1	2
Alcalde Provincial	201	5	4	9
Porcentaje alcaldes provinciales	-	2,5 %	2,0 %	4,5 %
Alcalde Distrital	1658	48	46	54
Porcentaje alcaldes distritales		2,9 %	2,8 %	3,3 %

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (www.onpe.gob.pe)

Elaboración propia

1.3 Particularidades de lo “rural” en el Perú: territorio, etnicidad y pobreza

El enfoque de desarrollo territorial parte de la concepción del territorio como una construcción social resultado de la interacción de dinámicas sociales, económicas y políticas. El resultado es una

imagen que pone énfasis en la heterogeneidad del mundo rural. Sin embargo, existen algunos rasgos comunes que es necesario tener en cuenta. En 2010, el 31,3% de la población peruana se encontraba en situación de pobreza. Sin embargo, en el ámbito rural este porcentaje alcanzaba el 54%, frente a poco menos del 20% en el ámbito urbano.

Cuadro 5. Evolución de la incidencia de la pobreza total, según ámbito geográfico, 2009- 2010

(Porcentaje del total de la población)

Ámbito Geográfico	2009	2010
Total	34,8	31,3
Urbano	21,1	19,1
Rural	60,3	54,2

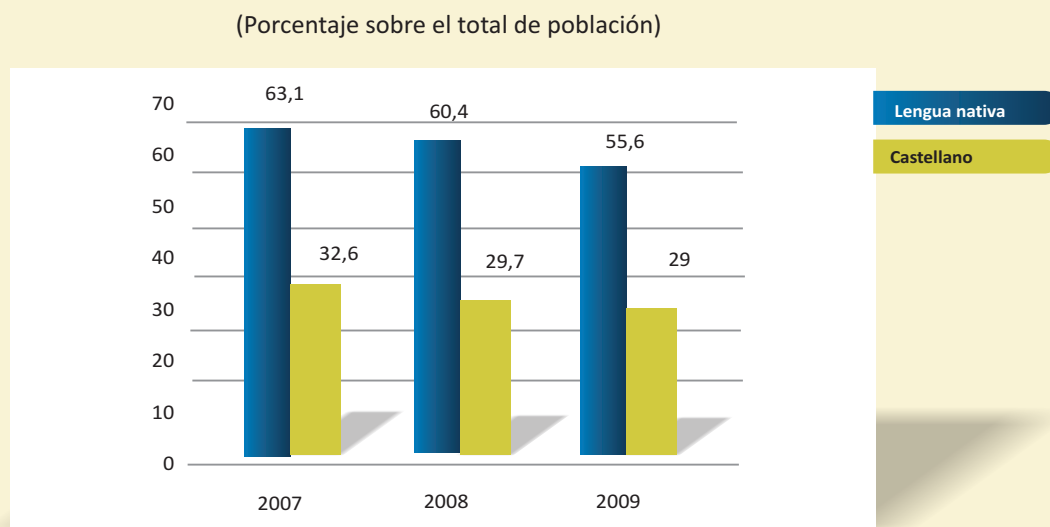
Fuente: INEI. Evolución de la Pobreza al 2010

Elaboración propia

Estos datos se hacen más evidentes al segmentar el análisis por regiones. En la sierra rural la pobreza afecta al 61,2% de la población. Los departamentos más pobres son Huancavelica (82%), Apurímac (70%) y Ayacucho (65%). En la selva rural la pobreza alcanza al 45,6% de la población, afectando especialmente a los pueblos indígenas.

Otro sesgo importante se refiere al componente étnico. Tomando la variable la lengua materna autóctona, la pobreza alcanza el 63,1% de la población con lengua materna quechua, aymara o amazónica. En cambio, solo afecta al 32,6% de quienes tienen como lengua materna el castellano.

Gráfico 1. Incidencia de la pobreza según lengua materna en Perú 2007-2009



Comprende quechua, aymara y lenguas amazónicas. Fuente: INEI-MMR2010 Tomado de: AAVV 2011

La coincidencia entre pobreza, etnicidad y género es altamente significativa en el Perú. De ahí la pertinencia del concepto de “desigualdades entrecruzadas”, que se refuerzan entre sí y dan lugar a múltiples jerarquizaciones siempre presentes en la vida cotidiana (Boesten 2009). Para captar esta situación, el estudio realizado por el INEI y la ONG Movimiento Manuela Ramos utiliza el denominado Índice de Feminidad de la Pobreza (INEI-MMR 2010). El estudio muestra que 44,7% de las mujeres no tiene ingresos propios, frente a un 17,1% de los hombres en la misma situación. La mayor incidencia de pobreza se observa en las mujeres solteras y en los hogares mono parentales conducidos por una mujer. Esta situación se agrava en las mujeres rurales, donde “gran proporción de mujeres pobres se da en casi todas las situaciones” (p. 188). Esta realidad genera dependencia económica, limita la autonomía de las mujeres e impide valorar su trabajo. El resultado es la existencia de procesos de empoderamiento muy limitados (Ruiz Bravo 2011).

En resumen, lo aquí expuesto muestra que aún persisten importantes brechas que revelan la situación de exclusión de las mujeres rurales, tanto respecto a los hombres rurales como frente a las mujeres que viven en el ámbito urbano. Sin embargo, debe remarcarse también que existe una evolución positiva en varios aspectos, lo cual responde en buena medida a un creciente número de iniciativas públicas que apuntan de manera específica a los problemas señalados. Un punto importante es la evolución de las organizaciones de mujeres, que en estos últimos años han conocidos tres procesos de transformación importantes:

- Una diversificación de agendas. El enfoque inicial, muy concentrado en temas asistencialistas (clubes de madres y programas similares) se ha ampliado también a la participación en ámbitos productivos y la promoción de enfoques transversales de género en otros ámbitos de las políticas de desarrollo.

- Una reconfiguración de las redes de alianzas. Lo habitual es que las organizaciones de mujeres que surgen en los años noventa sean muy dependientes de un aliado principal que las patrocina. En algunos casos, este aliado principal es el Estado, en otros es una determinada ONG o una agencia de cooperación internacional. En los últimos años, si bien se mantiene esta tendencia, algunas instituciones adquieren mayor autonomía por la vía de diversificar sus alianzas.
- Una incipiente “desghettización”. El posicionamiento de la agenda de género favorece una mayor legitimidad de las organizaciones de mujeres. Esto supone que estas organizaciones ya no solo sean consideradas interlocutores en los programas “de mujeres”, sino también en otros ámbitos de política pública, incluyendo campos tradicionalmente poco receptivos a las organizaciones de mujeres, como los vinculados a desarrollo rural.

Todos estos elementos configuran un nuevo contexto para las políticas de género. Supone una ventana de oportunidad para desarrollar iniciativas nuevas. El apartado siguiente analiza algunas de estas políticas públicas enfocadas en las mujeres rurales, poniendo especial énfasis en aquellas iniciativas que tienen un impacto en desarrollo territorial rural.

REVISIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: GÉNERO Y DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

El Perú, al igual que otros países de la región, experimenta en los últimos años un **creciente auge del enfoque territorial en las políticas de desarrollo rural** (Asensio 2012). Un ejemplo es la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural aprobada en 2004 (Decreto Supremo N° 065-2004-PCM), que si bien no incluye de manera explícita el concepto de desarrollo territorial, incorpora muchos de los elementos que son parte de este enfoque. Especialmente importante es la superación del paradigma que asociaba desarrollo rural con desarrollo agrario, abriendo la puerta a un modelo que apuesta por el fortalecimiento de actividades múltiples, por la generación de espacios intermedios de gobernanza y por incrementar la autonomía de los actores locales en la toma de decisiones.

Estos elementos están presentes también en la Ley Orgánica de Municipalidades, que apunta a posicionar a los gobiernos locales como un actor central en el desarrollo rural. El incremento de los ingresos de los municipios y el mayor número de atribuciones legales, eleva el número de procesos locales de desarrollo vinculados al protagonismo de autoridades locales. El enfoque territorial es asumido también por un número creciente de ONG y organismos de cooperación que trabajan en el país. El resultado es una mayor sensibilidad hacia la **importancia del territorio entendido en una triple dimensión**: como espacio para el desarrollo de las

actividades cotidianas de la población, como ámbito de ejecución de las políticas de desarrollo y como fuente de identidad (Revesz 2007).

Este auge del enfoque territorial no está acompañado, sin embargo, de una reflexión en términos de género. La ignorancia es mutua. Por un lado, las iniciativas de desarrollo territorial no incorporan el género dentro de su reflexión de fondo, más allá de los aspectos meramente discursivos. Por otro, las políticas de género dirigidas a las mujeres rurales no incluyen reflexiones sobre el territorio. La coincidencia entre género y territorio, cuando se da, es posterior a la formulación e implementación de las iniciativas. Es decir, encontramos (muy pocas) políticas públicas enfocadas en las mujeres rurales que pueden tener incidencia territorial, pero no como un objetivo en sí, sino como un resultado que no estaba explícito en los planes iniciales de sus promotores.

2.1 Políticas públicas implementadas sobre mujer y territorio

La selección de políticas analizadas a continuación se basa en tres criterios: resultados positivos, cobertura subnacional y potencialidades para el desarrollo territorial. Los ejemplos resaltados se encuentran en la intersección entre políticas rurales, políticas de género y políticas de desarrollo territorial. En especial, se resaltan aquellas políticas

que alcanzan a una proporción considerable de mujeres rurales en distintas zonas del país y/o las que promueven el ejercicio y la conciencia de derechos fortaleciendo aspectos idiosincrásicos vinculados a la diversidad social y cultural del país. Como veremos, no existe un ejemplo en el que todas estas dimensiones estén presentes por igual. Lo que encontramos son políticas inscritas en alguna de estas dimensiones (desarrollo rural, género o territorio) cuya ejecución en la práctica tiene un impacto más amplio del esperado. Para su análisis ordenado, clasificamos estas políticas en tres grupos: políticas sectoriales, políticas de equidad de género y políticas sociales.

2.1.1. Políticas sectoriales

Entre las principales políticas y acciones implementadas en diferentes sectores enfocadas en las mujeres rurales destacan las siguientes:

Sector Educación. Red Nacional de Educación de la Niña Rural- FLORECER. Entre las pocas políticas intersectoriales que se proponen explícitamente aportar a las condiciones de equidad en el ámbito rural resalta la referida a la educación de las niñas y adolescentes rurales. Un punto de referencia importante en el desarrollo de esta política es la promulgación en noviembre del 2001 de la Ley de Fomento de la educación de las niñas y adolescentes rurales (Ley Nº 27558). Esta norma es resultado de un proceso previo impulsado por la Red Nacional de Educación de la Niña-FLORECER, alianza social público y privada creada en 1998. La norma busca lograr la equidad en la educación a partir de la erradicación de prácticas discriminatorias hacia las niñas y adolescentes rurales por motivos de raza, etnia, insuficiente manejo del castellano o extra edad.

A la fecha, FLORECER se mantiene como un espacio intersectorial con presencia del MIMDES, el MINSA y el Ministerio de Educación, junto a instituciones como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), UNFPA, Save the Children, World Vision y Plan Internacional. También agrupa a ONG vinculadas con la temática, como CARE Perú, Manuela Ramos, Foro Educativo, el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) e instituciones como la Pontificia Universidad Católica del Perú, el Instituto Pedagógico de Monterrico y el Consejo Nacional de Educación. La red publica informes regulares que dan cuenta del avance de las políticas educativas. Así por ejemplo, los boletines de análisis de la ENDES 2010 muestran que el 95% de niñas rurales terminan su educación primaria con poco atraso. Sin embargo, solo cuatro de cada diez adolescentes rurales (43%) terminan secundaria a tiempo. Esta es una cifra considerablemente menor al 84% de adolescentes urbanas que logran este objetivo.

Un tema clave para mejorar los niveles de logro educativo de las niñas rurales es la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe. La cuestión es todavía objeto de un amplio debate, en el que se entrecruzan argumentos referidos al logro educativo, la calidad de la enseñanza y el riesgo de una perpetuación involuntaria de las situaciones de desventaja que dificultan el desenvolvimiento por parte de las mujeres rurales. Una iniciativa interesante es la desarrollada en la región Lambayeque por el Equipo Etnopedagógico Muchik-Quechua (EMUQA) en colaboración con la Dirección Regional de Educación (RDRS Nº 0484-2008- GR.LAMB/DREL). El objetivo es doble: por un lado, favorecer una adecuación de las estrategias de enseñanza locales a la realidad de las poblaciones rurales de la región y, por otro, favorecer la recuperación de las lenguas nativas de la costa peruana. El equipo está integrado por profesionales

de diferentes disciplinas y es un ejemplo de las posibilidades que ofrece el actual contexto de descentralización y transferencia de funciones a los gobiernos regionales. Al igual que en el caso de las experiencias de salud, gracias al creciente protagonismo de los gobiernos regionales y al incremento de su presupuesto y competencias, se abren las puertas a modelos locales y territoriales de educación.

Sector Salud. Parto vertical con adecuación intercultural. Tal como detallan los “Lineamientos de políticas del Plan Nacional de Salud 2006-2011” es prioritario para el Estado peruano atender a la madre y el niño en las áreas rurales dispersas y de exclusión social, así como a las familias lingüísticas y grupos étnicos de la Amazonía (MINSA 2006). En tal sentido, se propone como meta sanitaria lograr el incremento de porcentaje de partos institucionales de gestantes de zonas rurales del 43,8% a 70 % en el 2011, así como reducir la tasa de mortalidad perinatal de 23 por 1000 nacidos vivos el año 2005 a 16 por 1000 nacidos vivos al 2011.

Uno de los puntos levantados por el diagnóstico previo a esta norma es el desencuentro entre la preferencia mayoritaria de las mujeres andinas y amazónicas por el parto en posición vertical y la falta de competencia del personal de salud para atender estos requerimientos. Debido a ello, las mujeres rurales optan por no asistir a los hospitales, incrementándose el riesgo de mortalidad materna y perinatal e infantil. Para encarar esta situación, en agosto del 2005, el Ministerio de Salud (MINSA) emite la “Norma técnica para la atención del parto vertical con adecuación intercultural”. Desde entonces se ha avanzado de forma progresiva en su implementación, con la creación de casas de espera, adecuación de los centros de salud y capacitación al personal de salud, parteras y comadronas. Las cifras

disponibles revelan el efecto positivo de esta práctica. Según la ENDES 2010 el porcentaje de parto institucional atendido en zona rural aumentó de 23,4% en el año 2000 a 58,4% en 2010. Un aliado decisivo es el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) que apoyó en la ampliación de la cobertura. El parto vertical se practica sobre todo en regiones de alta ruralidad, como Cuzco, San Martín, Puno y Amazonas.

Si bien no tiene un énfasis territorial, la directiva que regula la posibilidad del parto vertical con adecuación intercultural es importante porque implica un reconocimiento explícito por parte del gobierno de las **diferencias culturales**, y aún más importante de la obligación del Estado de adecuar su oferta de servicios a estas particularidades culturales. Esto supone una novedad, ya que en Perú las políticas públicas han estado tradicionalmente modeladas pensando en un único referente de ciudadano, urbano y culturalmente occidentalizado. La iniciativa se produce en un contexto en el que la gestión de los servicios de salud está siendo descentralizada y transferida a gobiernos regionales y locales. Esta circunstancia abre la puerta a “**modelos de salud con especificidades territoriales**”, es decir regulados localmente y adecuados a las singularidades sociales y culturales de un espacio determinado.

Emprendimientos económicos. Reconocimiento “Sello Hecho por Mujeres Peruanas”. Esta iniciativa, impulsada por el MIMDES con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), busca “reconocer la capacidad empresarial de las mujeres y valorar su talento, creatividad y esfuerzo para liderar empresas exitosas que aporten al desarrollo del país”. Con este reconocimiento, se esperaba valorar el esfuerzo de mujeres propietarias y administradoras

de sus negocios, ponderando prácticas inclusivas o de revaloración cultural. La iniciativa se proponía articular al MIMDES con Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a través del Viceministerio de Promoción de Empleo.

El Sello Hecho por Mujeres Peruanas se entrega por concurso abierto de carácter nacional. La iniciativa se realiza en dos ocasiones durante el 2009 y el 2010, otorgando en total 37 reconocimientos a mujeres emprendedoras de Ayacucho, Lambayeque, Piura, Lima, Ica, Ucayali y San Martín. Entre los seleccionados destacan emprendimientos que emplean a personas con discapacidad o los que incorporan artesanías típicas andinas en vestuario moderno. No obstante, la iniciativa perdió relevancia para el nuevo gobierno, siendo incierta su continuidad.

Sector Agricultura. Agro Rural: El Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRO RURAL) se crea en marzo del 2008 mediante Decreto Legislativo Nº 997 y se constituye como una Unidad Ejecutora adscrita al Viceministerio de Agricultura. El programa se propone promover el desarrollo agrario rural, a través del financiamiento de proyectos de inversión pública en zonas rurales de menor grado de desarrollo económico. En torno a AGRO RURAL se fusionan la Unidad de Coordinación del Proyecto Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS), el Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos Provenientes de Aves Marinas (PROABONOS), el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) y el Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a Mercados Rurales (PROSAAMER).

Entre sus principales funciones AGRO RURAL se plantea formular e implementar políticas y

estrategias para la gestión del desarrollo rural en zonas de pobreza. Entre los proyectos que actualmente articula se cuentan los Programas de Desarrollo Sierra Sur y Sierra Norte, que cuentan con fondos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Ambos proyectos promueven servicios financieros relacionados con ahorro y seguros para familias y organizaciones de productores y pequeños productores agropecuarios. Ni AGRO RURAL como programa, ni sus proyectos plantean explícitamente el enfoque de género, pero en el transcurso de sus actividades identifican como uno de sus principales logros el hecho de incorporar a las mujeres a las dinámicas económicas productivas, contribuyendo con ello al incremento de su competencia práctica. Este protagonismo de la mujer es más claro en los casos del Programa de Desarrollo Sierra Sur y MARENASS, particularmente en regiones como Apurímac. Estos casos se analizarán en páginas posteriores.

En otro plano, estas iniciativas son importantes porque, muchas veces sin que este fuera un objetivo de inicio, contribuyen a “construir” territorios. Un ejemplo claro es el impacto que las actividades de Sierra Sur en la consolidación en el Valle de Colca de una identidad territorial que contribuye a valorizar bienes y servicios producidos localmente (Asensio 2008b). Otro ejemplo es el trabajo del Proyecto Corredor Puno-Cuzco con el doble objetivo de: (i) obtener una indicación geográfica específicamente para el maíz blanco del Valle de Urubamba y (ii) rescatar e la iconografía de productos locales (como en el caso de la artesanía textil). Los emprendimientos promovidos por estas instituciones contribuyen a generar y/o reforzar dinámicas de intercambio supra locales y refuerzan las tendencias a la territorialización de los espacios rurales, mediante iniciativas como la creación de instancias de gobernanza supra municipal, el

incentivo de feria de alcance “territorial”, etc. (ejemplos al respecto en Asensio 2011b, Asensio-Trivelli 2013 y 2011).

2.1.2. Políticas de equidad de género

Ley Nº 28983 de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Esta norma fue promulgada el 16 de marzo del 2007 y es producto del esfuerzo de diversas organizaciones de mujeres que luego de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Pekín en 1995, impulsaron una serie de medidas legislativas orientadas a lograr la igualdad de género, particularmente en el campo de las decisiones públicas. La Ley 28983 establece el marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local, garantizando a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida pública y privada. Busca ser también un referente para la implementación de políticas sectoriales en torno a la mujer, estableciendo principios rectores y funciones institucionales en los distintos niveles de gobierno.

La ley establece cuatro principios claves sobre los cuales el Estado debe impulsar la igualdad de oportunidades. El primero de estos principios es la equidad de género, lo que supone un compromiso con la erradicación de las prácticas, concepciones, estereotipos y lenguaje que justifiquen la superioridad de uno de los sexos. El segundo principio plantea la prevalencia de los derechos humanos, destacando los derechos de las mujeres a lo largo de su ciclo de vida. El tercer principio destaca el respeto a la realidad pluricultural, multilingüe y multiétnica, promoviendo la inclusión social, la interculturalidad, el diálogo e intercambio

en condiciones de equidad, democracia y enriquecimiento mutuo. Finalmente, el cuarto principio se centra en el reconocimiento y respeto a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores, personas con discapacidad o grupos etarios más afectados por la discriminación.

La norma establece que el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (actualmente Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables) es el ente rector, encargado de la igualdad de oportunidades para la mujer. Como tal es responsable de coordinar y vigilar la aplicación de la ley. A su vez, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para superar las barreras que impiden el ejercicio pleno del derecho a la igualdad, implementar medidas de acción positiva para acelerar la igualdad de hecho entre el hombre y la mujer, e incorporar y promover el uso del lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones y documentos oficiales.

Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2006-2010: Este documento es aprobado por Decreto Supremo 009-2005, el 12 de septiembre del 2005 con el fin de constituirse en el instrumento de política para la implementación de acciones dirigidas a eliminar toda forma de discriminación y desigualdad entre mujeres y hombres. Para ello, integra los enfoques de género e interculturalidad, promoviendo que los sectores del Estado y los gobiernos regionales y locales concreten las estrategias de igualdad de oportunidades a la realidad local, poniendo énfasis en la atención de las mujeres de zonas rurales.

Con el fin de adecuarse a esta herramienta de política, varios gobiernos regionales cuentan con Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades (PRIO), aunque todavía su implementación este

poco avanzada. Además hay que señalar que el Plan Nacional debía ser actualizado para el periodo 2011- 2016. Si bien la tarea comienza durante la gestión de la ministra Aída García Naranjo al frente del MIMDES (julio-diciembre 2011), a la fecha aún no concluye.

Cuotas de género: Las cuotas de participación por género son una forma de acción positiva orientadas a garantizar la efectiva integración de mujeres en cargos en la política estatal. Son una medida de carácter compulsivo que obliga a incorporar mujeres en listas de candidaturas y/o en puestos de responsabilidad de la función pública. En el caso peruano los dispositivos más importantes son:

- La Ley Orgánica de Elecciones de 1997 (Ley nº 26859), que en el artículo 116 establece la cuota de género de 30% para mujeres y hombres en las listas de candidatos para el Congreso de la República.
- La Ley de Elecciones Municipales (Ley nº 26864), también de 1997 que en el artículo 10 señala que “la lista de candidatos presentada por las agrupaciones debe contener el número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de un 30% de hombres o mujeres”.
- La Ley de Elecciones Regionales (Ley nº 27683) de 2002, que establece en el artículo 12 que la lista de candidatos al Consejo Regional debe estar conformada por no menos de un 30% de hombres o mujeres.
- La Ley de Partidos Políticos de 2006, que en el artículo 26 señala que en las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al 30% del total de candidatos.

En el Perú, como en otros países, existe un debate muy fuerte, tanto en la academia como en la opinión pública, sobre si las autoridades públicas mujeres suponen una diferencia cualitativa respecto a las autoridades públicas hombres (Childs-Krook 2009, Escobar-Taylor-Nesbit 2010, MIMDES 2003, Pinedo 2010). Para el tema que nos interesa, no existe evidencia de que autoridades mujeres sean más proclives a la cooperación intermunicipal o a la aplicación de un enfoque de desarrollo territorial. La relevancia de estas iniciativas no radica, por lo tanto, en el hecho de que propicien políticas territoriales sino en el hecho de que hacen posible que las mujeres rurales se incorporen a los procesos de construcción de territorios puestos en marcha por otras iniciativas.

2.1.3. Políticas sociales

Si bien es difícil identificar una línea clara y constante en materia de política social durante los dos últimos gobiernos, sí podemos identificar algunos programas de alcance nacional que buscan implementar las decisiones del Estado para mejorar situación de pobreza de la población y en general mejorar las condiciones de equidad de la sociedad peruana. En términos de alcance e impacto en el ámbito rural podemos destacar las siguientes.

Programa Nacional de Wawawasi. Este programa social tiene como finalidad brindar servicios de cuidado durante el día a niñas y niños menores de cuatro años a quienes se les otorga una atención integral (cuidado, estimulación temprana, alimentación y educación). Para contar con un Wawawasi la comunidad se organiza en comités de gestión, conformados por personas que han sido elegidas por las organizaciones sociales de base. Hasta septiembre del 2011 el programa Wawawasi

estaba adscrito al MIMDES pero actualmente se encuentra bajo la responsabilidad del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (MIDIS).

Si bien las cifras muestran indicadores positivos en términos de cobertura y potencialidad de expansión del programa, a nivel rural las posibilidades han sido mucho más limitadas pues su diseño y actividades corresponden más bien a zonas de concentración urbana.

Programa Juntos: El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres (JUNTOS), se inicia el año 2005 con el objetivo de canalizar transferencias monetarias a las familias en situación de pobreza o pobreza extrema, mayormente en áreas rurales. Hasta su transferencia al MIDIS en 2011 se adscribe a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Los incentivos monetarios entregados se encuentran condicionados al cumplimiento de compromisos que asumen las madres representantes de los hogares, para atender a sus menores hijos en los establecimientos de salud y centros educativos de las zonas donde viven.

Los beneficiarios del programa **JUNTOS** son hogares en situación de vulnerabilidad, exclusión o pobreza, con menores de hasta catorce años o mujeres en estado de gestación. En octubre de 2010 el programa alcanza a 471.511 hogares. Un año después el balance es de setecientos distritos atendidos en catorce regiones y 116 provincias. Si bien el programa no se plantea un enfoque de género ni territorial, un resultado clave es la creciente vinculación de mujeres rurales al mercado. Este hecho contribuye a ampliar sus niveles de autonomía con repercusiones positivas para el ejercicio de sus derechos. En un plano más amplio, al potenciar la existencia de mercados espacialmente localizados (ferias los días de cobro

por ejemplo) el programa refuerza las dinámicas territoriales, potencia la descentralización de las actividades económicas y contribuye a la territorialización de los espacios rurales.

2.2. Balance

Las páginas anteriores muestran que Perú cuenta con una incipiente arquitectura institucional de género. Desde su creación en 1996 el entonces llamado Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano, atraviesa varias etapas diversas, con enfoques y prioridades diferentes. Durante el gobierno de Alberto Fujimori el enfoque es muy tradicional. Se privilegian los programas de asistencia directa y el marco de las intervenciones es la familia y/o las organizaciones de mujeres (Boesten 2010). Tras el regreso de la democracia, la institución afronta un proceso de rediseño integral. En 2002 pasa a denominarse Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) y asume varios de los programas que hasta ese momento correspondían al desaparecido Ministerio de la Presidencia. Es el caso del Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES). Esta ampliación supone un cambio de énfasis en las intervenciones. El enfoque asistencialista da paso a una perspectiva más amplia, que asume como objetivo del ministerio la promoción integral de la equidad de género y la igualdad de oportunidades. Además de las mujeres, los grupos objetivo de intervención incluyen niños, tercera edad y poblaciones en situación de pobreza y/o discriminadas.

La situación vuelve a cambiar en 2011 con la creación del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (MIDIS). Varios de los programas sociales a cargo del MIMDES pasan al nuevo ministerio. También cambia su nombre, que desde enero de 2012 pasa a ser Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). El sentido de esta

transformación no está aún claro. Por un lado, es evidente que el nuevo ministerio ha perdido buena parte del perfil político alcanzado en años precedentes por el MIMDES. El MIMP se define como el “ministerio rector de políticas públicas en materia de equidad de género, protección y desarrollo social de poblaciones vulnerables y que sufren exclusión, garantizando el ejercicio de sus derechos a fin de ampliar sus oportunidades”⁶. Sin embargo, entre los programas transferidos al MIDIS se encuentran algunos tan representativos como el Foncodes, Juntos y Wawawasi. Esta pérdida de capacidad de acción obliga al MIMP a redefinir su posición dentro del Estado peruano. Una posible evolución es el regreso a un perfil más asistencialista y centrado en la familia, como parecen indicar algunas de las iniciativas de la actual ministra, Ana Jara Velásquez, de perfil bastante conservador y tradicionalista.

Esta cambiante arquitectura de género pone en evidencia las dificultades para alcanzar dentro del entramado público un consenso sobre el sentido de las políticas de género. De ahí la diversidad de iniciativas que hemos visto que existen en lo que se refiere a las mujeres rurales. De manera gruesa, podemos hablar de dos grandes grupos de intervenciones enfocadas en este colectivo en los últimos años: (i) iniciativas que se plantean el tema rural desde lo económico-productivo y (ii) proyectos que pretenden mejorar las condiciones de desenvolvimiento de la mujer en el mundo rural. En el primer grupo, tenemos programas como “Sello hecho por mujeres”, que apuesta por promover las iniciativas económicas femeninas a través de concursos nacionales. Se trata de iniciativas que tienen dos ventajas: se enfocan en las mujeres rurales como un grupo objetivo en el diseño de

políticas públicas y permiten visualizar la diversidad de situaciones que existen dentro de este colectivo. Un aspecto negativo, sin embargo, es que se trata de programas que están poco articulados con las dinámicas locales. Esto determina un escaso arraigo local. Una vez que se reduce el apoyo en el aparato central de Estado, pierden rápidamente continuidad.

Algo similar ocurre con muchas de las políticas enfocadas en el sector productivo, que se proponen aportar a mejorar la producción agraria de las comunidades pero que no incluyen en su diseño una reflexión sobre las posibilidades y limitaciones relacionadas con las dinámicas territoriales de las zonas de intervención. Algunos programas incluidos en AGRO RURAL y sus experiencias predecesoras encaran esta cuestión, aunque de manera limitada. El resultado es que la concreción de estos esfuerzos por incorporar el enfoque de género y articularlo con componentes territoriales y productivos finalmente depende de la disposición y la capacidad de los funcionarios a cargo de los programas en cada circunscripción geográfica.

El segundo grupo de políticas enfocadas en las mujeres rurales incluye programas y experiencias que trabajan por mejorar la situación de las mujeres en el mundo rural. Se trata de iniciativas que no necesariamente parten de un enfoque de género transversal, lo que puede condicionar sus resultados, al generar resultados indeseados a mediano plazo, al reforzar la asociación de las mujeres con papeles tradicionales reproductivos y domésticos. Es el caso de la iniciativa de los Wawawasi, que aunque se halla en proceso de reformulación, responsabiliza exclusivamente a las madres del cuidado de los niños. Una excepción

6. Tomado de la página web del ministerio http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2286&Itemid=188 (al 29 de febrero de 2012)

relativa es el caso de JUNTOS. En el ámbito académico este programa, como otros programas de transferencias condicionadas, ha recibido varias críticas. Se le acusa de reforzar una mirada tradicional de la familia así como de generar condiciones de dependencia que favorecen modelos clientelistas de articulación política. Sin embargo, en el caso de Perú, el programa ha demostrado efectos positivos en el incremento de la competencia práctica de las mujeres rurales. Recibir las transferencias y disponer sobre su uso, permite a las mujeres rurales incrementar su competencia práctica, reduce su vulnerabilidad y mejora sus posibilidades de desarrollar sus propias estrategias de vida (aunque por supuesto, por sí solo el programa no soluciona todos estos problemas).

Dos experiencias pensadas específicamente para el ámbito rural que han logrado continuidad y resultados positivos como son FLORECER y la política de parto vertical. Ambas iniciativas incorporan un enfoque intercultural que revalora prácticas y costumbres presentes sobre todo entre los pueblos indígenas. Sin embargo, tampoco incluyen un componente territorial, ni en el diseño ni en la gestión, por lo que muchas veces quedan como esfuerzos aislados, que no permiten erradicar la exclusión. Un problema en este sentido es la escasa inserción de las mujeres en la toma de decisiones a nivel local. El éxito relativo de las cuotas a nivel nacional contrasta con el rotundo fracaso a nivel local. De ahí que el tema de las mujeres rurales

está muchas veces fuera de la agenda de las autoridades locales. Esto ocurre incluso en el caso de las nuevas generaciones de alcaldes rurales procedentes de extracción campesina, que en los últimos años propician experiencias novedosas de desarrollo territorial en la sierra peruana (Asensio-Trivelli 2013, Frisque 2011).

En síntesis, el análisis del cuerpo de políticas públicas existente en Perú muestra una escasa coincidencia entre género y desarrollo territorial. En los pocos casos en que esta coincidencia existe no es un resultado explícitamente buscado. Las políticas públicas que tienen como objetivo las mujeres rurales no incluyen en su diseño un análisis de las dinámicas territoriales, ni tampoco contemplan para su implementación estrategias de gestión territorial.

En las siguientes páginas se analizan un conjunto de experiencias concretas en las que esta coincidencia parece existir, aunque sea de manera indirecta y no planificada. Este análisis nos permitirá ver las posibilidades y limitaciones del enfoque de desarrollo territorial rural para contribuir en al incremento de la competencia práctica de las mujeres rurales y de esta manera convertirse en un factor para generar empoderamiento y avanzar en el logro de la equidad de género en los ámbitos rurales.

EXPERIENCIAS TERRITORIALES: CASOS SELECCIONADOS

3.1. Criterios de selección y las experiencias territoriales a analizar

Tal como se explicó anteriormente, no existen en el Perú políticas, programas o experiencias que explícitamente se planteen generar sinergias entre los enfoques desarrollo territorial y género. De ahí que los siguientes casos muestran iniciativas de políticas y proyecto de desarrollo rurales que, si bien tenían un fuerte sesgo productivo inicial, en el curso de sus acciones fueron incorporando elementos del enfoque de género o más frecuentemente tuvieron resultados imprevistos en el incremento de la capacidad práctica de las mujeres rurales. También se incluye el caso del programa JUNTOS, que si bien no es un programa de desarrollo territorial rural, tiene un conjunto de efectos muy fuertes en las dinámicas territoriales de las zonas donde se ejecuta.

Todas las experiencias analizadas tienen impactos en términos de competencia práctica de las mujeres rurales. Este impacto se observa sobre todo a nivel individual. Casi siempre está relacionado con mejoras en el ámbito económico. Como veremos son muchas menos las experiencias donde existe una mejora similar en la inserción en la toma de decisiones a nivel colectivo. Este es un factor que a mediano plazo, como veremos, puede condicionar la sostenibilidad de las iniciativas o incluso revertir los resultados logrados.

Un criterio relevante para la selección se refiere a la potencialidad de las experiencias seleccionadas para generar recomendaciones de política sobre estrategias de desarrollo territorial y su impacto en el incremento de la competencia práctica de las mujeres rurales. Por esta razón, el análisis prioriza las intervenciones que lograron de forma total o parcial, ser tomadas en cuenta para el diseño o formulación de nuevos proyectos y programas. Esta transmisión de aprendizajes se aprecia claramente en el caso de MARENASS, cuyas enseñanzas se incorporan al diseño del programa AGRO RURAL del Ministerio de Agricultura. También en el caso del Valle Sur de Cuzco. La experiencia de la Red Gastronómica promovida por ONG y gobiernos locales en este territorio se convierte en un referente que se replica en muchos otros espacios a nivel nacional con diferentes niveles de éxito.

Finalmente, se valoró que existiera información disponible y actualizada de los casos considerados y que esta información estuviera disponible. Un factor clave en este sentido fue la disponibilidad de los profesionales involucrados en las experiencias para ser entrevistados, ya que muchas veces los temas analizados en este estudio están poco o nada tratados en los documentos escritos disponibles para consulta, por no haber sido objeto de un análisis específico durante el desarrollo de las experiencias.

3.2. Valle Sur-Ocongate (Cuzco)

Valle Sur-Ocongate es uno de los territorios de la sierra de Perú donde con mayor intensidad se trabaja el enfoque de desarrollo territorial en los últimos años. Se trata de una zona situada al sur de la ciudad de Cuzco. La población es mayoritariamente quechua hablante. Las actividades productivas están enfocadas en el sector agropecuario, aunque con una creciente diversificación. La capital regional es el principal mercado de referencia. La evolución de los últimos años está determinada por la mejora en la infraestructura, la aparición de nuevas oportunidades relacionadas con el crecimiento de la clase media de la capital regional y la aparición de una nueva generación de alcaldes procedentes de las zonas rurales de los distritos (Asensio-Trivelli 2012).

El creciente énfasis en las estrategias de desarrollo rural que parten de la idea de territorio es el resultado de la convergencia de diferentes iniciativas a partir de la década de los noventa. En 1998 el Centro Guamán Poma de Ayala, una ONG local comienza a desarrollar actividades en cinco distritos situados al sur de la capital regional con el objetivo de posicionar la zona como un referente entre la población cuzqueña. El objetivo es aprovechar las ventajas de la zona (buena conexión vial, zona al margen del turismo internacional, narrativa local que asocia este territorio con la identidad andina) para articular los esfuerzos de actores públicos y privados en la generación de una oferta de bienes y servicios lúdico-recreativos orientados a la clase media regional (Asensio-Trivelli 2011, 2011 para una descripción amplia del proceso).

La intervención del Centro Guamán Poma de Ayala se propone consolidar redes sociales de cooperación propiciando la asociatividad municipal, la capitalización y retención de excedentes y el apoyo a pequeños emprendimientos vinculados a activos del territorio. Asimismo, se busca que los gobiernos locales asuman el liderazgo del trabajo, desarrollando prácticas que tengan efectos positivos en la calidad de vida de la totalidad de la población y no solo de los agentes empresariales. Estos objetivos cristalizan en tres intervenciones concretas: la red de carpinteros del distrito de San Sebastián, la red de engorde de ganado vacuno en Quiquijana y la red gastronómica del Valle Sur⁷. Esta última es la que tiene un mayor impacto en términos de competencia práctica de las mujeres rurales y es la que será analizada en detalle en las siguientes páginas.

La Red Gastronómica de Valle Sur agrupa a pequeños empresarios dedicados a la gastronomía en las zonas cercanas a Cuzco. Estos empresarios son mayoritariamente mujeres, sobre todo en el caso de localidades como Saylla y Tipón. Estas emprendedoras se articulan a otros actores del territorio con el fin de mejorar la calidad de los productos y fortalecer la oferta de los servicios. Un pilar para ello es la Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Integral del Valle Sur, creada en año 1997 por las municipalidades distritales de San Jerónimo, Saylla, Oropesa y Lucre. La existencia de esta asociación permite superar el ámbito de acción municipal y consolidar una identidad territorial que progresivamente se va extendiendo también a otros distritos de la zona. En 2004 San Sebastián se convierte en el quinto distrito integrante de la asociación, que poco después toma de la forma de mancomunidad prevista en la Ley de Mancomunidades (Ley 29029) de 2008.

7. En paralelo se desarrolla una cuarta iniciativa fuera del ámbito de Valle Sur-Ocongate: la red de artesanos de Písac.

En el plano institucional, la experiencia se vincula al Plan Integral de Desarrollo Estratégico Sostenible del Valle (PIDES) formulado por la Mancomunidad Municipal que contó con la facilitación del Centro Guamán Poma. A su vez el PIDES se articula a los planes de desarrollo institucional de cada municipalidad distrital. A la par, la experiencia Valle Sur genera tres dinámicas organizacionales fundamentales: a) a nivel inter gubernamental, se crea la mancomunidad de municipalidades como un esfuerzo de asociatividad dentro de un enfoque desarrollo territorial que plantea la gobernanza más allá de los límites administrativos; b) a nivel inter institucional, pues los proyectos dan lugar a nuevas organizaciones como las mencionadas redes de subsectores que operan como espacios de concertación entre los emprendedores en gastronomía con funcionarios y autoridades de las municipalidades o el sector turismo; y finalmente, c) las y los empresarios dan lugar a una dinámica organizativa por subsector abarcando la producción y los servicios. Por ejemplo, la red de expendedores de chicharrón de Saylla incluye a los dueños de los restaurantes, los criadores de cerdos y a quienes trabajan en los locales sea como cocineros, ayudantes y/o vendedores.

La Red Gastronómica trabaja directamente con 94 empresarios y empresarias de los cinco distritos. Una de las claves del éxito es que cada uno de los distritos ha consolidado una oferta gastronómica en base a productos identificados como potencialmente rentables: San Sebastián se especializa en comida tradicional, San Jerónimo en comida andina a base de productos como el tarwi o la quiwicha, Saylla en la venta de chicharrones,

Oropesa en pan tradicional, Tipón en platos preparados a base de cuy y Lucre en comida en base al pato. Para asegurar el equilibrio entre estos productos y evitar intromisiones, dentro de la mancomunidad funciona una Comisión Técnica Interdistrital de Turismo y Gastronomía integrada por un regidor de cada distrito. Esta comisión coordina actividades de difusión con la Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo de Cuzco. Además, las municipalidades llevan a cabo evaluaciones periódicas de las condiciones higiénicas sanitarias y de la calidad de atención al cliente, para asegurar la calidad de los productos y servicios⁸.

La oferta de la Red Gastronómica se dirige a la clase media local de Cuzco, que cuenta con pocos espacios de recreación debido a la presencia masiva de turistas extranjeros en la región. En este sentido es una experiencia que se alimenta y refuerza las dinámicas territoriales de la zona, tanto económicas (diversificación de la economía rural, incremento de los intercambios entre ámbitos rurales y urbanos) como sociales (surgimientos de una clase media local que busca espacios propios, consolidación de una identidad territorial asociada a activos culturales andinos). En esta misma línea apuntan los festivales gastronómicos y *raymis*, que se proliferan en todo el territorio desde finales de los noventa⁹.

Un factor clave en la experiencia de la red gastronómica es la masiva participación de mujeres empresarias, que alcanza casi el 80% en algunas localidades. Esta proporción se debe inicialmente al tipo de dinámicas económicas presentes en el territorio. Los hombres se emplean sobre todo en

8. Estas acciones no están exentas de dificultades más saltantes. El éxito de la red propicia que surjan otros empresarios gastronómicos independientes, que no respetan la división de productos entre municipios. También se observa a una tendencia a sobre explotar el éxito por parte de algunas municipalidades, que realizan sus propios festivales, que restan público a los restaurantes más consolidados.

9. Los *raymis* son fiestas locales pretendidamente inspiradas en celebraciones incas, que aúnan espacios de negocio, espacios recreativos y eventos de reafirmación cultural. Al respecto: Asensio-Trivelli 2011.

actividades agrícolas y/o acuden a trabajar diariamente a Cuzco y a los distritos periurbanos aledaños. Esto hace que en el momento inicial de la experiencia sean las mujeres las más interesadas en participar. El enfoque de género es un elemento que no está en el diseño de la iniciativa, pero que el Centro Guamán Poma de Ayala refuerza posteriormente con intervenciones concretas en temas como fortalecimiento de la autoestima, análisis de los roles, liderazgo y desarrollo personal.

Para las mujeres rurales la red gastronómica supone un incremento de su capacidad práctica, ya que permite acceder en mayor medida a activos económicos y financieros, al mejorar sus ingresos e insertar sus actividades en nuevos circuitos de comercialización. Esto se debe en parte a que las acciones de la red permite poner en valor activos culturales que hasta ese momento no habían sido rentabilizados (conocimientos gastronómicos tradicionales, discursos que asocian Valle Sur-Ocongate con la autenticidad de la cultura andina). La experiencia también mejora la dotación de activos sociales de las mujeres rurales, al articular al colectivo con otros actores e incrementar su capacidad de interlocución con instituciones del Estado y de la sociedad civil. Esto permite generar *bridging ties*, que suelen ser el punto flaco del capital social de las comunidades andinas, y que se suman a los *bonding ties* tradicionales de las culturas andinas.

La experiencia de la red gastronómica de Valle Sur aporta significativamente al desarrollo de las poblaciones comprendidas en el área de intervención. El enfoque territorial, el trabajo en redes, el acompañamiento permanente y la opción por trabajar de la manera alineada con las dinámicas económicas y sociales realmente existentes son algunos de los elementos que

pueden explicar los logros. A ello se suma, la opción por trabajar el incremento de la competencia práctica de las mujeres, como una decisión producto de la misma praxis. Estos elementos se sintetizan en lo señalado por Judith, dueña de una chicharronería en Saylla y elegida para participar de la Feria Mistura 2010: “la cocina era una actividad que desarrolla la mujer siempre y que ahora empieza a ser el motor de la localidad (...) Es un reconocimiento a la mujer, de su labor que cumple, no solamente como mujer, sino como jefa de hogar (...) Ahora hay chefs, es cierto, pero casi siempre las mujeres continuamos con nuestra labor de mantener esos sabores con las hierbas aromáticas, con los productos tradicionales”.

El caso de Judith es un ejemplo del cambio de paradigma que sumen muchas de las integrantes de la red gastronómica de Valle Sur. Sin embargo, estas mejoras siguen siendo individuales. Permanece el problema del salto entre el incremento de la competencia práctica de las mujeres y su participación en la toma de decisiones colectivas. Son muy pocas las mujeres elegidas como autoridades. La propia Judith fue objeto en las elecciones municipales de 2010 de una descalificación que ella atribuye al “machismo imperante en Cuzco”. También permanecen niveles muy altos de violencia de género. En este sentido, la red gastronómica es una prueba de que el incremento de ingresos y el empoderamiento de las mujeres rurales son procesos que no ocurren al mismo ritmo y que pueden requerir de estrategias diferenciadas, sobre todo en ámbitos rurales como la sierra peruana, donde los patrones culturales que legitiman la violencia de género están muy afianzados¹⁰.

10. El punto aquí no es criticar a la experiencia de la red gastronómica por no haber resuelto estos problemas. Esta red no tiene por qué resolver todos los problemas de las mujeres rurales para ser considerada exitosa. Lo que queremos es hacer una llamada de atención sobre el hecho de que el incremento de ingresos no conduce automáticamente al empoderamiento en otras esferas. O mejor, al hecho de que, si bien puede contribuir, el empoderamiento es un proceso mucho más lento. Obtener resultados a corto o medio plazo requiere de intervenciones que vayan más de la generación de ingresos.

3.3. Desarrollo territorial en el valle de Lurín

El valle de Lurín es un territorio rural situado al sur de Lima. Cuenta con aproximadamente 110.000 habitantes y se trata pese a la proximidad de la capital de una zona netamente rural, con altos índices de pobreza. Como en el caso anterior, las actividades son predominantemente agropecuarias. Solo en la zona baja del valle encontramos un reciente cambio en el enfoque productivo, que incluye la introducción de cultivos industriales (fundamentalmente frutales) e incipientes iniciativas de turismo rural. Desde finales de los años noventa, Lurín es escenario de un muy interesante proceso de desarrollo territorial rural en el que convergen actores públicos y privados. Como en el caso anterior, se trata de una experiencia que se inicia como una acción concertada entre varias ONG y los gobiernos locales y que posteriormente va haciéndose más compleja, con la intervención de nuevos actores. La diferencia con la red gastronómica de Cuzco es que en este caso se produce un proceso de escalamiento, ya que durante un periodo de tiempo se convierte en una política pública asumida por el Estado peruano.

Los orígenes de la experiencia se encuentran a mediados de la década de los noventa. Es entonces cuando surge la noción de Lurín como “último valle verde de Lima”. Lurín sería un espacio excepcional en tanto, a diferencia de los otros valles que rodea la ciudad de Lima, conserva aún patrones tradicionales y ecológicos de producción. La idea se plasma en la llamada Declaración de Pachacamac de 2001 firmada por las municipalidades de la zona y por las ONG que trabajan en el territorio: el Centro de Investigación, Educación y Desarrollo (CIED), el Instituto de Desarrollo y Medio Ambiente (IDMA) y el Grupo Gea.

La declaración de Pachacamac es el germen de una identidad territorial que en los años siguientes se consolida de manera muy acelerada. En 2003 se conforma la Asociación de Municipalidades de la Cuenca del Río Lurín integrada por nueve distritos. Entre otras actividades se logra el financiamiento para la carretera transversal del valle y para la articulación vial de los distritos de la parte alta de la cuenca, hasta ese momento sin conexión con la parte baja. Este logro legitima a la Asociación y proyecta una imagen de éxito que es compartida tanto por la población local como por las ONG que intervienen en la zona. Como resultado de ello, en diciembre de 2004 el entonces MINDES asume la experiencia y la convierte en un programa propio denominado Procuenca Lurín. Este programa es visto como el piloto de un nuevo modelo de desarrollo territorial que debía implementarse a nivel nacional. El marco para ello es el decreto supremo Decreto Supremo 060-2004-PCM, que regula el Plan Nacional de Superación de la Pobreza en Cuencas y Corredores Económicos.

Procuenca Lurín tiene como objetivo “coordinar y gestionar en forma concertada la acción del Estado, la sociedad civil y sector privado”. Los ejes de intervención son tres: desarrollo de capacidades, generación de oportunidades económicas y desarrollo de una red de protección social. Para ello, el Plan de Desarrollo ProCuenca Lurín divide el territorio en zonas arqueológicas, zonas agrícolas y de árboles frutales, zonas de sistemas de cultivos agrícolas en andenes abandonados y zonas con organizaciones de comunidades rurales. También se crea una Autoridad de Aguas de la Cuenca Lurín para regular el uso agrario del recurso y permitir la reforestación de las cuencas y laderas. Esta institución se hace cargo también de la gestión de los acuíferos tradicionales denominados “amunas”, suerte de pequeñas represas que permiten

acumular el agua durante los meses en que no llueve.

El sector agropecuario es el principal foco de intervención. Partiendo de una lectura realista de las dinámicas económicas del territorio, se privilegia la producción frutícola, principalmente membrillo y manzana. Procuencia Lurín impulsa la asociación de los productores, la generación de valor añadido mediante la elaboración de productos derivados de la fruta y la comercialización de los productos finales a través de pequeñas empresas locales (muchas de ellas dirigidas por mujeres). También se fomentan actividades complementarias, que contribuyen a diversificar la economía rural, limitando la dependencia de los hogares de los ingresos agropecuarios. Un ejemplo es el programa turístico vivencial denominado “Colores para Antioquia”, que pretende convertir la localidad en un foco turístico con una agresiva estrategia de pintado de las casas con motivos neo tradicionales. El objetivo es atraer visitantes de Lima, para generar un mercado para los productos locales, como las frutas y sus derivados.

Como en el caso de Cuzco, muchas de estas actividades tienen un sesgo de género no buscado por sus promotores. Ricardo Claverías, uno de los integrantes de CIED que más empeño ha puesto en sistematizar y sacar lecciones del trabajo realizado en el valle de Lurín, señala en este sentido que “ni nosotros, ni ellos tampoco, sabíamos que iban a ser las mujeres quienes se hicieran cargo más permanentemente de los emprendimientos (...) son ellas quienes al final han organizado todo. Son la presidenta, son las que llevan el comité de producción, de vinagre, de membrillo, de mercado, etc.”. Esta feminización de las intervenciones deriva de la manera en que los emprendimientos son percibidos por los habitantes del valle. La producción y procesamiento de manzana y

membrillo son vistas como actividades complementarias, que no sustituyen a las actividades agropecuarias tradicionales como eje de la economía familiar. Por lo tanto, los hombres no perciben que sean actividades que compiten con las tradicionales en las cuales se desempeñan.

CIED percibe esta jerarquización como una oportunidad para desarrollar un trabajo específico con mujeres rurales. Para ello se realizan capacitaciones dirigidas a las mujeres líderes de las pequeñas empresas y a dirigentes de las organizaciones sociales del valle. Los temas tratados van desde derechos y ciudadanía hasta aspectos netamente productivos. Sin embargo, a pesar de estos éxitos, al igual que ocurre en Cuzco, las mujeres están lejos de ser un actor importante en los procesos colectivos de toma de decisiones. Por un lado, ninguno de los distritos del valle tiene autoridades públicas femeninas. Por otro, existe una muy fuerte desconexión entre las mujeres vinculadas a proyectos productivos y las mujeres de las organizaciones sociales de base del valle (comedores populares, comités de vaso de leche). La coordinación es mínima, lo que impide identificar intereses comunes desde una perspectiva de género. Como en el caso de Cuzco, el éxito micro no está acompañado de un éxito macro, que más allá del incremento de ingresos permita avanzar hacia modelos más equitativos de toma de decisiones en la sierra peruana.

3.4. Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS)

El Proyecto MARENASS se desarrolla en dos fases. En la primera, entre 1997 y 2003, el marco legal es el Contrato de Préstamo n° 386 -PE firmado entre el Estado peruano y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrario (FIDA). En la segunda, entre 2003 y 2008, los fondos provienen del Estado peruano.

En estas dos etapas MARENASS se plantea como objetivo elevar la capacidad de gestión de las comunidades y familias rurales para ejecutar sus actividades de desarrollo de modo sostenido. El programa identifica la degradación de los recursos de los agricultores como el problema central de las zonas de intervención. Para aportar al desarrollo plantea ampliar las áreas cultivables e incrementar el valor comercial de los recursos naturales. La intervención abarca además dos componentes centrales: (i) capacitación y cambio tecnológico¹¹ y (ii) servicios de apoyo a la producción, incluyendo fondos destinados a reforzar los cambios tecnológicos e incentivos para las innovaciones tecnológicas locales que permitan combatir la degradación medioambiental. Los beneficiarios son 25.000 familias de 360 comunidades de Ayacucho, Apurímac y Cuzco. En todos los casos se trata de regiones rurales y mayoritariamente quechua hablantes. Las tasas de pobreza son muy altas y permanentes aun vigentes muchos de los problemas que en los años ochenta y noventa convirtieron estas zonas en escenarios principales de la guerra interna entre el gobierno peruano y el grupo terrorista Sendero Luminoso.

Un aspecto importante de MARENASS es la diversidad de actores implicados en su desarrollo. En la ejecución del proyecto intervienen:

- Autoridades y funcionarios estatales, particularmente el Ministerio de Agricultura (MINAG), que planifica y ejecuta el proyecto a través de las cuatro Oficinas Centrales Zonales (OCZ) en Puquio, Andahuaylas, Abancay y Cuzco.
- El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que cofinancia el proyecto entre 1997 y el

2003 con un préstamo de 12,3 millones de dólares y un aporte no reembolsable de tres millones adicionales.

- Autoridades comunales. El trabajo se desarrolla en zonas con comunidades campesinas activas y con una fuerte influencia en la toma de decisiones en el ámbito productivo. Por eso, si bien el proyecto tiene un nivel de interlocución con alcaldes y funcionarios de los gobiernos locales, el énfasis principal está en las autoridades comunales.
- Las organizaciones comunales, las familias y los miembros de la comunidad en general, que participan de diferente manera en las actividades. Para el objetivo de nuestro estudio, destacan los Grupos Organizados de Mujeres (GOM) centrados en viabilizar emprendimientos económicos.

Aunque el diseño de MARENASS se enfoca en el manejo de los recursos naturales productivos, supera las miradas tradicionales que se limitan a su conservación y aprovechamiento. Las novedades son: (i) las familias y organizaciones comunales son vistas como los actores principales en el manejo de los recursos y (ii) se busca articular las intervenciones con las dinámicas económicas y sociales de las zonas de intervención. El problema del deterioro de los recursos naturales se encara en este marco. El objetivo es mejorar la capacidad de la población rural para aprovechar los recursos de modo sostenible, identificando los aspectos que pueden dinamizar el desarrollo. Este enfoque implica una visión del desarrollo rural, coincidente en varios sentidos con el enfoque de desarrollo territorial, en tanto se propone articular diversos actores presentes en el territorio, concretando

11. Una novedad aquí es que, a diferencia de otros programas precedentes, por innovación tecnológica no se entiende la transferencia de tecnologías a los campesinos, sino la orientación a las comunidades y familias para la búsqueda de soluciones tecnológicas a los problemas que ellos mismos identificaran

niveles de gobernanza y una propuesta de desarrollo que toma en cuenta la identidad y los saberes de la población de la zona. Vale mencionar que aunque MARENASS no se propone explícitamente trabajar el enfoque de género desde un inicio, lo adopta en la práctica, considerando a la mujer campesina como actor principal del desarrollo.

MARENASS identifica la comunidad como el principal actor dinamizador de la economía rural. El proyecto impulsa la regulación de estatutos y la revaloración de la historia local, la autoestima y educación ciudadana de los comuneros. En este sentido, uno de los aportes principales de MARENASS es la consolidación de metodologías y estrategias de trabajo que trascienden el final del programa. La metodología acompañamiento de “campesino a campesino” permite que las propias familias, a través de las organizaciones comunales, decidan sus prioridades de asistencia técnica, escojan el *yachaq* de su preferencia y negocien su remuneración¹². Otra novedad son las convocatorias a concursos campesinos, denominados *Pachamama Raymi*, concebidos como estrategias de movilización de capacidades locales, mediante incentivos monetarios en reconocimiento a las mejores prácticas. En estos concursos, tanto la definición de los contenidos como premios, quedan en manos de jurados que incluyen líderes productivos (*yachachiq*, *collanasy yachaqs*), técnicos de proyectos, maestros y autoridades locales. Los concursantes son los propios pobladores, organizados como grupos de productores, incluyendo muchos grupos organizados de mujeres.

El proyecto tiene resultados muy importantes en cuanto a la manera en que los propios pobladores andinos asumen su posición en relación al Estado. Un

elemento clave es la apuesta por la transferencia de fondos a comunidades y grupos organizados para su administración directa. Un ejemplo son los fondos GOM, enfocados en pequeños emprendimientos identificados por las mujeres en actividades que incluyen producción agrícola, engorde y cría de animales, micro comercialización y el microcrédito. En total, MARENASS llegó a 23.636 mujeres pertenecientes a 530 GOM, que recibieron capacitación y asistencia técnica. De ellas 18.453 son usuarias directas del mejoramiento de los fogones y 15 542 del mejoramiento de vivienda a través de los concursos. Asimismo, respecto a las estadísticas iniciales que mostraban que las mujeres no aparecían como *yachaqs*, se ha incrementado notablemente su presencia entre los oferentes (339 mujeres) (Ranaboldo 2004).

Los pobladores rurales están presentes también en el consejo directivo del programa, presidido por el ministro de agricultura y conformado por representantes del FIDA, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), PRONAMACHCS, FONCODES y dos representantes de las comunidades campesinas. Como resultado, cerca de veinte mil familias de comuneros superaron una situación de subsistencia, asumiendo ahora la condición de campesinos productores y valorando la posibilidad de transmitir sus mismos conocimientos, sus prácticas y saberes. Prueba de este éxito es que el modelo es asumido posteriormente por otras experiencias a nivel nacional e internacional. Como afirma su ex director César Sotomayor: “lo interesante es que otros países aprenden de MARENASS. En Bolivia existe el proyecto PROMARENA, que es una réplica de este tema, y en Colombia igualmente se copia parte de esta propuesta (...) el logro es que se reconoce un mejor manejo del

12. En el contexto de los programas de desarrollo de la sierra sur del Perú, se denomina *yachaq* a los campesinos especialmente capacitados en determinadas habilidades, que actúan como capacitadores de otros campesinos. Esta labor puede o no ser remunerada, dependiendo de los programas.

territorio comunal y se asumen como elementos de la política nacional”.

MARENASS logra cambios significativos en los territorios en que se desarrolla. Dinamiza la economía local y fomenta la innovación y el intercambio entre los campesinos para el manejo de los recursos naturales. Entre los factores de éxito se encuentran el respeto a la cultura andina presente en el enfoque y en la práctica, la cuidadosa selección del personal contratado y el desarrollo de metodologías innovadoras, como los mapas parlantes, un instrumento que tiene una gran aceptación y que facilita la planificación participativa. Otro elemento clave es la flexibilidad del sistema administrativo del proyecto, que permite entregar fondos a las comunidades para su gestión directa, superando visiones paternalistas.

En este sentido MARENASS constituye un referente para la formulación de nuevas políticas públicas en zonas rurales, a partir de la cooperación entre el Estado peruano y entidades multilaterales de cooperación al desarrollo. El de Perú, a través de fondos FIDA y recursos del mismo Estado, estimuló procesos de relacionamiento más directos entre los ciudadanos y el Estado. En un contexto de territorios desarticulados en el periodo posterior a la violencia política, el proyecto logró afianzar la confianza de los pobladores, su autoestima y su cercanía con lo público. Al mismo tiempo, la flexibilidad de los instrumentos y su aplicación, permitió un mayor reconocimiento y valorización de las propias estrategias de los actores locales, en base a sus demandas, y no a ofertas preconcebidas¹³.

El proyecto no cuenta en su formulación inicial con un enfoque de género transversal, sin embargo

tiene flexibilidad suficiente para desarrollar una línea de trabajo específica, una vez que se constata el protagonismo femenino en muchas actividades. Especialmente importante es la participación de las mujeres en los concursos de asignación de recursos, que demuestran ser una herramienta muy útil para vencer las barreras de comunicación que tradicionalmente impiden la interlocución entre los técnicos de los proyectos y las mujeres rurales quechua hablantes. En los diez años de trabajo se apoya a más de diez mil mujeres organizadas en 728 GOM de las cuatro zonas de trabajo. Estos grupos no estaban previstos inicialmente, sino que fueron una “invención” propiciada por la propia dinámica de involucramiento progresivo de las mujeres rurales en las actividades de MARENASS. Lo significativo es que estos emprendimientos reflejaban la lógica de complementariedad entre el ingreso y el empleo rural no agrícola, y las actividades más netamente agropecuario, permitiendo aprovechar los cambios producidos en las dinámicas territoriales de las áreas de intervención de MARENASS. Asimismo, es desde los GOM que se empieza a generar la praxis y luego la reflexión e innovación en temas hasta entonces poco tratados, como el ahorro (tema que se toma luego de manera central en el Proyecto Capital, impulsado por el IEP y Fundación Capital).

Cada grupo recibe un “capital semilla” para iniciar micro negocios, a partir de un plan de negocios previo. Estas cantidades no se entregan bajo la modalidad de micro créditos, sino como participaciones en iniciativas económicas conjuntas, debiendo los beneficiarios aportar una contraparte en efectivo o en forma de trabajo. Los emprendimientos incluyen actividades de compraventa de productos, transformación de productos lácteos (quesos, yogurt), elaboración y venta de artesanías y otras muchas

13. Para mayor detalle ver: Claudia Ranaboldo, “Estudios de caso en Perú. Focalización de grupo objetivo y formas innovadoras de orientar los beneficios en comunidades campesinas de la sierra peruana: El caso del proyecto MARENASS”, Documento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 2004.

especialidades. Para mejorar las posibilidades de éxito, cada grupo recibe capacitación en gestión de negocios y se incentiva la formalización mediante cuentas de ahorros, libros de caja, libros de actas, planes y perfiles de negocios. Además se trabaja el fortalecimiento de la autoestima y la capacitación en derechos y participación ciudadana, buscando enriquecer los aprendizajes y experiencias de las mujeres rurales.

Todas estas iniciativas suponen un cambio importante en cuanto a la competencia práctica de las mujeres rurales. Muchos de los negocios siguen funcionando. En otros casos aunque los negocios han fracasado, la experiencia permite dotar a las mujeres de capacidad para emprender otras iniciativas por su cuenta. También se rompen (o al menos se debilitan) las barreras de género que limitan el acceso de la mujer a determinadas esferas de la vida social y económica andina. No obstante, pese a los avances logrados por MARENASS en materia de trabajo con las mujeres y su valoración como referente de intervención rural, aún sigue pendiente la incorporación del enfoque de género en las políticas y programas del sector rural. Como reconoce la actual directora de Agro Rural, Janeth Pacheco, “como Estado, todavía no tenemos una política muy clara para integrar género y manejo de recursos naturales o género y desarrollo productivo. No existe, menos en el Ministerio de Agricultura. Nos seguimos quedando en los intentos poco conectados entre sí”.

Otra tarea igualmente complicada atañe a la persistencia al interior de las comunidades de normas basadas en patrones culturales profundamente discriminadores. Este es un terreno pantanoso en el que los reclamos de respeto a la diversidad se entrecruzan con la aspiración de las mujeres rurales a ser consideradas ciudadanas con iguales derechos. Un ejemplo al respecto es el debate que existe en el mundo académico y de las

ONG sobre el ideal andino de complementariedad hombre-mujer. Este ideal se basa en la noción de que un matrimonio o pareja no es una unión temporal de dos personas que conservan sus propios derechos (de herencia, de representación política, etc.), sino una unidad en la que los derechos de ambos conyugues se subsumen. Esto explica, por ejemplo, el hecho de que la mujer de una autoridad sustituya a su esposo en las mismas funciones durante su ausencia. Esta práctica es vista en algunos casos como modelo particular, con “identidad cultural”, de equidad de género. En otros casos, sin embargo, es percibido como un discurso justificador de la sumisión de la mujer frente al hombre, que debe ser erradicado.

Este es un debate que aún está en marcha. Durante muchos años se manejó en los Andes una versión dicotómica que implicó una “paralización” y “parcialización” de las propias prácticas de desarrollo por un lado; y por otro un sentido encasillado, rígido y conservador de identidad cultural que solo recientemente comienza a ser superado con miradas más innovadoras (como el enfoque de activos culturales trabajado en Asensio-Trivelli 2011). Con todo, en Ayacucho, Cuzco o Apurímac, zonas de intervención de MARENASS la discriminación persiste en temas como las reglas de herencia o la elección de autoridades comunales. Esta situación ha ido cambiando por el mismo protagonismo de las mujeres, pero todavía son transformaciones lentas. La escasa presencia de mujeres en los gobiernos locales, la persistencia de graves problemas de embarazo adolescente y los altos niveles de violencia familiar y feminicidio, son indicativos de la necesidad de incorporar de modo más integral el enfoque de género en las experiencias de desarrollo rural.

3.5. Programa de Apoyo Directo a los Más Pobres- JUNTOS

El Programa de Apoyo Directo a los Más Pobres (JUNTOS), se inicia el año 2005 durante la gestión de Alejandro Toledo. Se trata de un programa de transferencias monetarias condicionadas cuyo objetivo es fomentar la acumulación de capital humano entre las poblaciones vulnerables, con la finalidad de romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. Más específicamente, JUNTOS se propone: (i) reducir la pobreza proporcionando a los hogares transferencias monetarias y (ii) romper la transmisión de la pobreza generacional a través de la mejora en el acceso a la educación y servicios de salud para reforzar el potencial de las futuras generaciones. El programa está dirigido a la población en situación de pobreza extrema y se basa en la corresponsabilidad del Estado y la población beneficiada. En diciembre de 2011 incluye 492.871 hogares, con casi un millón de niños y 9.415 madres gestantes.

JUNTOS fue transferido al (MIDIS) en 2012. Para su implementación, funciona en base a un Consejo Directivo integrado por los sectores del Estado directamente involucrados (desarrollo, educación, salud, mujer y economía) y por representantes de la sociedad civil. Entre estos últimos los actuales consejeros pertenecen a la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP), Cáritas Internationalis (CARITAS) y la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social (CONADES). También participan otras entidades estatales, como el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y los gobiernos regionales y gobiernos locales, que deben coordinar y facilitar la implementación del programa en sus localidades. Para mantenerse en el programa, cada familia beneficiaria debe cumplir una serie de

condicionalidades relativas a salud, educación y nutrición, sobre la base de una corresponsabilidad entre las familias y el Estado. Este enfoque distancia JUNTOS de las políticas sociales asistencialistas, que tendían a presentar las donaciones como un “regalo” de los gobernantes. Para lograr una adecuada focalización, la selección de beneficiarios abarca tres etapas: la selección de distritos elegibles, la selección de hogares elegibles dentro de estos distritos y, finalmente, una validación a nivel de la comunidad. El resultado es una lista real de beneficiarios validada técnica y socialmente. Cada familia recibe bimensualmente doscientos nuevos soles (algo menos de USD 80), que pueden ser transferidos cada mes o cada dos meses de manera agregada.

El programa aporta también al proceso de regularización de ciudadanía de la población excluida, especialmente de las mujeres indígenas, facilitando la obtención del Documento Nacional de Identidad. Todas estas dinámicas tienen en las mujeres rurales un actor clave. Son ellas quienes reciben el dinero, organizan los gastos y se responsabilizan de cumplir directamente las condicionalidades. Todo esto tiene un impacto en el desarrollo de capacidades y revalorización de la mujer en el ámbito rural. Por un lado, JUNTOS contribuye en la mejora de la competencia práctica de las mujeres rurales para ejercer efectivamente sus derechos y en la restitución de sus derechos. Por otro permite que las mujeres en situación de pobreza avancen en sus procesos de autonomización, facilitando vínculos a la vez con los mercados locales y con distintas instituciones públicas.

Correa (2009) señala que los programas de transferencias condicionadas promueven cambios de comportamiento observables en los beneficiarios, generalmente vinculados a un mayor acceso y uso de los servicios de educación básica y

de salud preventiva, así como a mejoras en la nutrición de los niños y de las madres gestantes. En una perspectiva más amplia, JUNTOS impacta en las dinámicas territoriales de las zonas rurales donde interviene, al menos de dos maneras:

- **Dinamización de la economía rural.** JUNTOS aporta directamente a mejorar la economía de la comunidad al elevar la capacidad de gasto de las familias y potenciar el consumo. Además, con apoyo de otras iniciativas que corren en paralelo a JUNTOS, como el Proyecto Capital, parte de las beneficiarias desarrolla capacidad de ahorro y logra mantener cuentas en el banco. Se trata de pequeños montos, que sin embargo tienen gran trascendencia en casos de emergencia, ya que evitan que las familias se descapitalicen, vendiendo ganado u otros activos clave para la economía doméstica.
- **Incremento del capital social.** JUNTOS cataliza procesos de organización entre las beneficiarias del programa, que pueden acceder a capacitaciones y vincularse con emprendimientos productivos, junto a sus familias. También genera múltiples interacciones con ONG que trabajan proyectos productivos y con otras instituciones del Estado como AGRO RURAL.

En términos de resultados, el programa JUNTOS ha sido bastante analizado y existe amplio consenso en resaltar algunos de sus logros. Un primer resultado, ya señalado es la dinamización de la economía rural. En los lugares de pago, los días señalados suelen desarrollarse ferias de ventas de productos, que reúnen a la población rural y a comerciantes e intermediarios de las zonas urbanas. Estas ferias se han convertido en referentes que redefinen las pautas de movilidad de la población y permiten una mayor circulación de productos en las zonas rurales, con el consiguiente incremento del bienestar

doméstico (Asensio 2011). Un segundo logro del programa tiene que ver con la priorización del gasto de los hogares. Los condicionantes de las transferencias hacen que se incremente el gasto en educación y salud de los hijos. Son las mujeres quienes otorgan mayor importancia a la educación, pues suelen vincular la falta de educación formal a su situación de pobreza, poniendo empeño en que sus hijos puedan estudiar en condiciones óptimas (Huber et al 2009). En la misma línea, Segovia (2010) señala que el programa ha tenido resultados concretos en cuanto a la orientación del consumo de alimentos y productos, priorizándose ahora alimentos más nutritivos. No obstante quedan aún pendientes cuestiones por analizar, tales como el posible impacto diferenciado en niños y niñas, las repercusiones sobre la calidad de la educación y los servicios de salud, o las tensiones derivadas del incremento de la demanda de estos servicios a partir de la extensión de las condicionalidades asociadas a JUNTOS.

Un tercer resultado positivo de JUNTOS es el encadenamiento de negocios que las transferencias hacen posible. Este una perspectiva de largo plazo este puede ser, de hecho, ser el aspecto que tenga un mayor impacto para el empoderamiento de las mujeres rurales, y para romper el círculo vicioso intergeneracional de pobreza. Parte del dinero recibido se reinvierte en pequeños negocios de crianza de animales menores, elaboración de artesanías o venta de comida. Muchos de estos negocios son dirigidos por mujeres. En este sentido es importante señalar que JUNTOS, lo mismo que las otras experiencias analizadas anteriormente, no considera explícitamente un enfoque de equidad de género. Es la práctica la que lleva a identificar el trabajo con las mujeres rurales como una de las claves para lograr los objetivos del programa.

JUNTOS tiene varios efectos positivos en la competencia práctica de las mujeres rurales. Por un

lado potencia su papel en los espacios públicos. Las mujeres rurales se convierten en protagonistas de los esfuerzos por resolver problemas que están presentes en su entorno más cercano como la pobreza, la falta de acceso a educación, la desnutrición de sus hijos, entre otros. También permite una mayor inserción en las dinámicas económicas. La alianza entre JUNTOS y otras instituciones que trabajan en las zonas rurales hace posible desarrollar negocios pequeños, comprar insumos para sus actividades, útiles escolares para sus hijos, vestimenta y realizar mejoras en la condición de sus viviendas.

Más discutible es el impacto en cuanto a normas morales. En este sentido, el hecho de ser un programa basado en condicionalidades puede devenir una herramienta de presión sobre las mujeres rurales. Es frecuente que las beneficiarias deban participar en capacitaciones referidas al trabajo y organización de los hogares impartidas por ONG u otras organizaciones aliadas a JUNTOS. Pese a la buena voluntad de sus promotores, muchas de estas capacitaciones tienen un sesgo ejemplarizante y moralizador. Tienden a enfocarse en un modelo de “buen” hogar, que es impuesto coactivamente a las familias rurales y que casi siempre es difícilmente sustentable, por los gastos que requiere (por ejemplo en temas como el mantenimiento cotidiano las cocinas mejoradas, las letrinas, los fitotoldos, etc.).

Otra crítica a JUNTOS se refiere al uso implícito de los roles de género tradicionales. Según se señala, el programa refuerza el papel tradicional de las mujeres en tanto madres y reproductoras de la vida en el hogar. Las mujeres rurales son vistas como administradoras del dinero y responsables del cuidado familiar. Esta percepción dificulta sus posibilidades de autonomización (que ya en el mundo rural andino son limitadas), puesto que

sufren una continua recarga de actividades. A sus tareas en la vivienda se suma la participación en reuniones, programas de capacitación y actividades productivas extras, que prácticamente copan toda la jornada.

3.6. Análisis comparativo

Las cuatro experiencias analizadas tienen elementos comunes que las acercan, así como diferencias importantes. El análisis comparativo puede brindar elementos importantes para futuras políticas o intervenciones de desarrollo territorial rural que se propongan incrementar la competencia práctica de las mujeres rurales desde un enfoque de equidad de género.

Un primer aspecto que destaca es el hecho de que, salvo JUNTOS, las iniciativas analizadas privilegian el ámbito productivo. Las estrategias son diferentes (manejo de recursos naturales, desarrollo de actividades productivas, apoyo a pequeños emprendimientos) pero en el fondo de lo que se trata es de potenciar las dinámicas económicas locales, para de esta manera facilitar un incremento de los activos y la competencia práctica de la población rural. Aunque de un modo tangencial, JUNTOS también avanza en tal sentido, pues muchas familias beneficiarias del programa se involucran también en iniciativas productivas avaladas por el mismo Estado o por las ONG con presencia en las zonas de intervención. Lo destacable en todos los casos es que las intervenciones productivas están diseñadas a partir de un análisis realista de las dinámicas territoriales realmente existentes en cada zona de intervención. Es el caso, por ejemplo, del enfoque de la red gastronómica de Cuzco centrado en la creciente clase media regional. Este énfasis realista diferencia las experiencias analizadas de otras muchas iniciativas productivas desarrolladas en las zonas

rurales del Perú, que por lo general son muy voluntaristas en cuanto al tipo de negocios que quieren promover.

Pese a este realismo, otro aspecto común es, sin embargo, la ausencia de un enfoque transversal de género. Esto hace que, aunque tengan un impacto positivo en términos de competencia práctica, muchas veces terminen enfocando la participación de las mujeres rurales de tal manera que se refuerzan los roles tradicionales. Son las mujeres quienes reciben las transferencias y cumplen con los condicionamientos de educar y cuidar la salud de los niños y quienes deben hacerse cargo de las mejoras de hogar y de la carga de capacitaciones y reuniones que estas obligaciones suponen. Mientras los hombres continúan con sus actividades y ritmos habituales, son ellas quienes deben asumir las cargas extras (tiempo, trabajo) que derivan de las innovaciones y de las nuevas actividades.

Todas las experiencias muestran la capacidad de adaptación de sus promotores. Pro Cuenca Lurín cambia su enfoque al constatar el involucramiento de las mujeres en el cultivo y procesamiento de frutales. Esto permite capacitar a las mujeres rurales en aspectos novedosos de gestión de negocios, que posteriormente son aprovechados para otros emprendimientos fuera del marco del programa. Algo similar sucede con MARENASS, en la medida que es el involucramiento de las mujeres en las actividades lo que propicia la creación y posterior institucionalización de los GOM, espacios donde también las mujeres reciben capacitación y herramientas técnicas para sus negocios. También

en la red gastronómica del Valle Sur sucede algo similar. Estas intervenciones, más allá de sus propósitos concretos, se convierten en espacios de aprendizaje y resocialización para las mujeres rurales. En ellos incrementan su capacidad para interactuar con otros actores y su conciencia de derecho, y en algunos casos comienzan a ser percibidas como actores sociales importantes dentro de las comunidades.

Otro aspecto importante es que, en este camino de incrementar la competencia práctica de las mujeres rurales, muchas de las intervenciones apuestan por poner en valor activos no tradicionales. Es el caso de los activos culturales, que están presentes de manera directa en la experiencia de la red gastronómica de Valle Sur de Cuzco y también en muchos de los emprendimientos desarrollados por los GOM de MARENASS. Con todo, se trata todavía de aspectos trabajados casi siempre de una manera empírica, sin que exista una reflexión de fondo sobre los efectos a largo plazos de esta puesta en valor de activos culturales. Tampoco hay una completa asimilación de un enfoque multicultural. Los activos culturales, por el momento, son apreciados en tanto fuentes potenciales de ingresos y no como parte de un proceso de desarrollo a largo plazo¹⁴.

La progresiva incorporación de las mujeres rurales en las experiencias analizadas tiene muchos efectos beneficiosos, que han sido señalados en las páginas anteriores. Sin embargo, al no contar con un enfoque de género desde la etapa de formulación, existen vacíos importantes en temas como la participación en los procesos colectivos de toma de

14. Esta percepción parcial es comprensible en la medida en que la valorización de los activos culturales como parte de un proceso de desarrollo territorial es un proceso relativamente reciente. Un ejemplo al respecto es el trabajo realizado por el Instituto de Estudios Peruanos con diversas instituciones locales Valle Sur-Ocongate. La iniciativa consistió en elaborar un mapa colaborativo electrónico de bienes y servicios con identidad cultural, que posteriormente se convirtió en una herramienta de trabajo para las oficinas de desarrollo económico de las municipalidades y pasó a ser administrado por la Municipalidad Provincial de Quispicanchi (www.mapavallesurocongate.com). Al respecto, Asensio 2010 y Nova 2010.

decisiones y otros temas de fondos que permanecen como trampas que impiden que las mujeres rurales puedan desarrollar sus propias estrategias de vida en igualdad con los hombres de su entorno o con las mujeres urbanas. Ninguna de las zonas de intervención de las experiencias analizadas muestra un avance claro en términos de reducción de indicadores de violencia familiar. Por el contrario, Cuzco y Apurímac destacan entre las zonas con más casos de maltrato a la mujer. Lo mismo ocurre con lo relacionado a derechos sexuales y reproductivos. La incidencia de embarazo adolescente sigue siendo muy alta, lo que demuestra que pese a las mejoras en nutrición y asistencia escolar derivadas de

JUNTOS existen brechas importantes, tanto en el acceso e información a métodos de planificación familiar como en actitudes culturales contrarias al uso de estos servicios.

Enfrentar estas situaciones demanda una concepción integral de la situación de las mujeres rurales. La asimilación progresiva del enfoque de género en las políticas públicas y programas estatales es el primer paso para ello. Como reconocen la mayoría de funcionarios y autoridades estatales, superar las brechas de género en el ámbito rural es una tarea que requerirá un mayor esfuerzo de coordinación entre los distintos sectores del gobierno nacional, la sociedad civil y las mismas mujeres.

IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En los últimos años se observa una doble tendencia dentro del Estado peruano: (i) la creciente importancia del enfoque de género en las políticas públicas y (ii) la creciente importancia del enfoque territorial dentro de las políticas de desarrollo rural. Se trata, sin embargo, de dos procesos que transcurren en paralelo, con muy pocos espacios de intersección.

Las páginas anteriores muestran que el Estado peruano está lejos de contar con un enfoque que integre desarrollo territorial y equidad de género, a pesar del número cada vez mayor de políticas específicas enfocadas en las mujeres rurales. Lo que encontramos son iniciativas muy concretas, en las que la inserción de las mujeres en las dinámicas de desarrollo territorial es más un resultado imprevisto que un objetivo conscientemente buscado por sus promotores. Esto, como demuestran las experiencias analizadas, tiene efectos al momento de su aplicación, pues si bien se pueden constatar incrementos significativos de competencia práctica a nivel individual, estas mejoras casi nunca se traducen a nivel colectivo en un mejor posicionamiento de las mujeres rurales. El resultado es la persistencia de importantes brechas e inequidades, más allá de los casos de éxito individual.

Como mencionamos, existen dos grandes grupos de políticas y programas enfocados en las mujeres rurales: (i) de un lado, las iniciativas que se plantean

el tema rural desde lo económico-productivo y (ii) de otro lado, las iniciativas que trabajan por mejorar las condiciones de desenvolvimiento de la mujer en el mundo rural. En ninguno de los casos el enfoque de desarrollo rural territorial o el enfoque de género son explícitamente formulados. Cuando ocurre, se incorporan sobre la marcha, tras una etapa de ejecución en que se constata lo valioso de estas perspectivas.

Las iniciativas analizadas en este estudio contribuyen a fortalecer las dinámicas territoriales rurales. Son los casos de las experiencias de la red gastronómica de Valle Sur en Cuzco y de las intervenciones en el valle de Lurín. También MARENAS y JUNTOS tienen este efecto, aunque de diferente manera. Estas experiencias contribuyen a mejorar las condiciones de inserción de las mujeres rurales en las dinámicas territoriales, facilitando su acceso a activos y mejorando sus condiciones de inserción en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, la falta de coincidencia entre el enfoque de desarrollo territorial y el enfoque de género tiene dos consecuencias: (i) limita las posibilidades de transformadoras de las políticas rurales y (ii) supone que muchas de las iniciativas promovidas desde MIMDES y otras instancias tengan un impacto real limitado en las áreas rurales.

Estas limitaciones están presentes en las cuatro experiencias analizadas y en otras iniciativas reseñadas en las secciones anteriores de este

informe. Como consecuencia de ello, los resultados son muy frágiles. Las experiencias analizadas presentan difíciles condiciones de sostenibilidad de los éxitos logrados. Un ejemplo son las dificultades de JUNTOS para encontrar una estrategia de “graduación” que responda a las necesidades de los beneficiarios y no sea traumática. La tarea pendiente es sistematizar y comprender las razones de estos resultados positivos y extraer de ello enseñanzas que permitan una nueva generación de políticas que haga posible incorporar de manera completa a las mujeres rurales en las dinámicas territoriales rurales.

Trabajar el enfoque de desarrollo territorial como un aspecto importante en los procesos de incremento de la competencia práctica de las mujeres rurales, abre una serie de posibilidades que abarcan la mejora de procesos productivos, la dinamización de circuitos comerciales, la revalorización de activos no tradicionales (como los activos culturales) y el impulso a procesos de participación en los procesos de toma de decisiones. Esto aportaría decisivamente, tanto al cierre de las brechas de género, como a la disminución de la brecha que separa a las mujeres rurales de sus contemporáneas que residen en las ciudades de nuestro país.

Perú atraviesa un período de crecimiento económico y cuenta con un gobierno que se ha propuesto priorizar la inclusión social. Este abre una ventana de oportunidad para formular políticas integrales de desarrollo rural que incorporen de manera transversal un enfoque de género. Se trata, sin embargo, de una tarea que no es sencilla, ya que debe superar inercias, esquemas de incentivos y hábitos profundamente arraigados, tanto en las dinámicas del Estado peruano como en la cooperación internacional. En primer término, en

un mundo ideal, sería necesario que los diversos sectores relacionados con el tema formulen, concierten y planifiquen una política general que aborde de forma desagregada las necesidades específicas del ámbito rural en los distintos contextos territoriales del país, atendiendo a los intereses de todos los actores implicados y a su diversidad.

Pese a los importantes pasos dados en los últimos años y al muy considerable incremento de la sensibilización y la capacidad de los funcionarios que trabajan en el sector público, esta formulación concertada e integral de una política de desarrollo rural con enfoque de género no es algo que vaya a ocurrir en el Perú en un futuro previsible. Los esfuerzos de desarrollo rural con enfoque de género deben partir de la premisa de que encontrarán un aparato estatal contradictorio, en el mejor de los casos voluntarioso y bien dispuesto, pero con un conjunto de intereses creados y un marco de incentivos que propician la fragmentación y la búsqueda de objetivos segmentados. Revertir esta situación es una tarea de largo plazo, importante y necesaria, que hay que comenzar lo antes posible. Pero un punto a destacar es que, en lo que se refiere a superación de las brechas de género y sus efectos (violencia, discriminación) los resultados no pueden esperar al largo plazo. Es necesario también considerar estrategias de intervención que tenga impacto a corto y medio plazo.

Es dentro de este marco realista que debe insertarse el tratamiento la problemática de las mujeres rurales. El paso inicial es identificar las oportunidades que existen en los intersticios de las políticas públicas realmente existentes. Esto supone identificar los programas de desarrollo rural que en su ejecución generen interacciones con las mujeres rurales. Como hemos visto, estas interacciones cotidianas están en

la base de muchas de las experiencias exitosas de incremento de la competencia práctica de las mujeres rurales. Lo que se trata es de prever y planificar lo que hasta ahora ha sido una reacción ante situaciones no previstas en el diseño de los programas. Esto implica asumir desde el principio a las mujeres rurales como un actor del desarrollo territorial, para de esta manera aprovechar oportunidades para incluir el enfoque de género en las políticas de desarrollo territorial.

En la práctica, incluir el enfoque de género en las políticas de desarrollo territorial rural realmente existentes supone una doble estrategia: “insertar agendas” y “crear candados”. “Insertar agendas” implica no soñar con políticas ideales, que pocas van más allá de los gabinetes de los especialistas (y cuando lo hacen muchas veces encuentran problemas de aplicación práctica), sino trabajar de cerca con los diseñadores y operadores de políticas de desarrollo territorial rural, para incluir las agendas de género en las políticas de desarrollo rural realmente existentes: transversalidad, incremento de la competencia práctica, equidad en procesos de toma de decisiones colectivas, reducción de las brechas de género y de sus manifestaciones. Lo que hemos tenido hasta ahora es una incorporación de uno o ambos aspectos *a posteriori*, una vez que la práctica mostraba que las mujeres eran un actor clave en las dinámicas territoriales. Incorporar estos enfoques desde el momento de la formulación y planeamiento permitiría considerar con mayor precisión las variables a operar, los actores a tomar en cuenta y las capacidades a fortalecer. Esto aportaría a la vez en la medida del impacto de las intervenciones, así como en la evaluación cualitativa y cuantitativa de los resultados.

La segunda estrategia, “crear candados”, significa establecer las condiciones para que, una vez

insertas las agendas de género en las políticas de desarrollo territorial rural, por un lado, su aplicación no dependa del capricho o las cualidades de los ejecutores y, por otro, no haya vuelta atrás en su adopción. Estos candados requieren pensar mecanismos ingeniosos y novedosos de interacción entre profesionales de ambos ámbitos. El objetivo debe ser incluir en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas de desarrollo territorial rural a actores con intereses creados en el mantenimiento de las agendas de género: funcionarios y técnicos del MIMP y el MIDIS, profesionales del mundo de las ONG enfocadas en género, personal de la cooperación internacional, etc. Estos “candados deben evitar (o al menos minimizar el impacto) de la tendencia a empezar de cero que muestran muchos tomadores de decisiones y gestores de políticas públicas al asumir nuevos cargos, ignorando la labor de sus antecesores.

Para que estas estrategias funcionen, un aspecto clave es que el MIMP asuma transversalmente el enfoque de equidad de género y lo incorpore como tal en sus planes y programaciones, incluyendo las herramientas de gestión y monitoreo. En este sentido, una tarea urgente es operacionalizar el “enfoque de resultados” desde un punto de vista de género, definiendo metas claras y trasversales. Pasos importantes en este sentido serían la incorporación de líneas de bases en todas las políticas a implementar y también la actualización del Plan de Igualdad de Oportunidades.

Otro punto importante es asumir el actual contexto de descentralización política y creciente autonomía (tanto en sentido legal como en el sentido de capacidad) de los niveles de gobierno regional y local para las labores de “insertar agendas” y “crear candados. Esto implica que las intervenciones no

solo deben coordinarse sectorialmente, sino también con los gobiernos regionales y locales. Estos últimos son la presencia estatal más cercana a las familias rurales y en los últimos años han dado importantes pasos en la adecuación de su estructura a iniciativas de desarrollo territorial rural. Cuentan ahora con oficinas de desarrollo económico local y con planes de trabajo, que asumen las potencialidades de sus territorios y que son instancias donde la incorporación de un enfoque de género puede tener resultados positivos. Esta puede ser una de las claves que permita superar el paradigma que restringe la intervención política de las mujeres rurales a los programas de subsistencia.

Estos cambios de paradigma son importantes porque, pese al terreno ganado por el enfoque de género entre autoridades y funcionarios, todavía es fuerte la orientación de las intervenciones hacia la subsistencia, en perjuicio de los enfoques de “empoderamiento” y desarrollo de capacidades. Es necesario incorporar una visión de inclusión y reducción de brechas de género que vaya más allá

de las condiciones económicas y que todo este se refleje en los indicadores de éxito de los programas y políticas de desarrollo territorial rural.

Sin duda, estos son solo objetivos provisionales. Son solo algunos de los aspectos que habría que trabajar para contar con una nueva generación de políticas que hagan posible incorporar de manera completa a las mujeres rurales en las dinámicas territoriales rurales. Actualmente existe ya una experiencia acumulada en el trabajo por el desarrollo de las poblaciones rurales y especialmente de las mujeres que debe ser tomada en cuenta. Justamente, las cuatro experiencias que hemos analizado, son especialmente relevantes tanto por los procesos de participación que generan en las mujeres rurales, como por los resultados que logran para los territorios donde se desarrollan. Su estudio puede ser un insumo importante al momento de pensar y planificar las estrategias de reducción de las brechas (de género, de lugar de residencia, de generación y de pobreza) que afectan a las mujeres rurales de nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA REVISADA

AAVV

- 2011** AAVV, *Mujer Rural, cambios y persistencia en América Latina*, Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales. Disponible: <http://americalatina.landcoalition.org/sites/default/files/libro%20Mujer%20Rural.pdf>

Agro Rural

- 2011** Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural, "Informe de avance del Plan Operativo Institucional 2011", Lima, Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural. Disponible en: http://www.agrorural.gob.pe/dmdocuments/POI_2011_II.pdf

Asensio, R. H.

- 2007** Raúl Hernández Asensio, "Procuenca Lurín: aprovechando la ventana de oportunidad para generar incidencia" en Armando Millán y Félix Lossio Chavez, *Sumando esfuerzos 2005: 10 experiencias de participación ciudadana en la gestión local*, Lima, Red para la Promoción de las Ciencias Sociales.
- 2008a** Raúl Hernández Asensio, "Antioquia, Pacucha y Quíquijana: análisis de tres iniciativas de desarrollo territorial rural en la sierra peruana" en Ludwig Huber, Raúl Hernández Asensio, Romeo Grompone, *Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales: presupuesto, desarrollo e identidad*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- 2008b** Raúl Hernández Asensio, "Posibilidades y límites de las estrategias de desarrollo local basadas en la identidad cultural en el valle del Colca, Arequipa, Perú" en Claudia Ranaboldo y Alexander Schejtman, editores. *El valor del patrimonio cultural: territorios rurales, experiencias y proyecciones latinoamericanas*, Lima, Santiago, Instituto de Estudios Peruanos - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- 2009** Raúl Hernández Asensio, "Desarrollo rural y activos culturales: El mapa de emprendimientos

con identidad cultural en Valle Sur-Ocongate" en Argumentos revista virtual de análisis y crítica. Disponible: http://www.revistargumentos.org.pe/desarrollo_rural_y_activos_culturales.html

- 2011a** Raúl Hernández Asensio, "El giro territorial en las ciencias sociales peruanas. Balance de estudios sobre desarrollo, mundo rural y territorio", ponencia presentada en el XIV Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA), Piura, agosto de 2011.

- 2011** Raúl H. Asensio, "El giro territorial en las ciencias sociales peruanas. Balance de estudios sobre desarrollo, mundo rural y territorio", en R. H. Asensio, F. Eguren y M. Ruiz, SEPIA XIV. El problema rural en debate, Lima, Seminario Permanente de Investigación Agraria, pp. 19-90.

Asensio-Trivelli

- 2013** Raúl H. Asensio y Carolina Trivelli, "Crecimiento económico, cohesión social y trayectorias divergentes (Valle Sur-Ocongate, Cuzco, Perú)" en J. Berdegue y F. Modrego, *De Yucatán a Chiloé: dinámicas territoriales en América Latina*, Buenos Aires, Teseo, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), International Development Research Centre (IDRC), pp. 351-392.
- 2011** Raúl Hernández Asensio y Carolina Trivelli, "Puesta en Valor de Activos Culturales y Dinámicas Territoriales en el Sur de Cuzco", Lima, manuscrito para el Proyecto de Desarrollo Territorial Rural con Identidad Cultural del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural-RIMISP.

Barea-Li-Acurio

- 2011** Petruska Barea, Dina Li y Tatiana Acurio, "Documento de Resultado de la Consulta del Plan Nacional para la Igualdad de Género PNIG 2012-2017", Lima, Ministerio de la Mujeres y Desarrollo Social. Disponible: <http://www.mimdes.gob.pe/con>

[sulta_pnig/Documento_Resultado_Consulta_PNIG_2012_2017.pdf](#)

Boesten, J.

- 2009** Jelke Boesten, *Intersecting inequalities: women and social policy in Peru, 1990-2000*, Pennsylvania : The Pennsylvania State University Press.

Castro-Porras-Ranaboldo

- 2008** Antonieta Castro, Carolina Porras y Claudia Ranaboldo, "Género, Participación y Desarrollo Territorial. Fichas Bibliográficas, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural-RIMISP, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Documento de Trabajo n° 5. Disponible en: <http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/Doc%205FINAL%20VSA.pdf>

CGPA

- 2011** Centro Guamán Poma de Ayala, "Proyecto Red Gastronómica del Valle Sur, del 2003 al 2008", Cuzco, Centro Guamán Poma de Ayala. Disponible en: <http://joseordinolaboyer.files.wordpress.com/2011/05/12-red-gastronomica-valle-sur-cusco-final-1.pdf>

- SF** Centro Guamán Poma de Ayala, "Experiencia en el Marco de Desarrollo Económico" Cuzco, Centro Guamán Poma de Ayala. Disponible en: http://www.guamanpoma.org/images/procomp/ite/Experiencias_DEL-Angel_Paullo.pdf

Claverías, R.

- 2006** Ricardo Claverías, *Procuencia Lurín del Apu "Pariacaca" a la Competitividad Territorial. Sistematización de las experiencias de la intervención interinstitucional en la Cuenca de Lurín: 1996-2005*, Lima, CIED.
- 2008** Ricardo Claverías, *Desarrollo territorial y nueva ruralidad en el Perú. Experiencias y propuestas del CIED 1990-2007*, Lima, CIED. Disponible en: <http://www.ibcperu.org/doc/isis/11353.pdf>
- 2009** Ricardo Claverías, *Desarrollo territorial y gobernanza de los recursos naturales en la cuenca media y alta del río Lurín*, Lima, CIED.

Childs-Krook

- 2009** Childs Sarah y Mona Lena Krook, "Analysing Women's Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors" *Government and Opposition*, vol. 44, no 2, pp. 125–145.

Escobar-Ponce

- 2011** Javier Escobar y Carmen Ponce, *Spatial Patterns of Growth and Poverty Changes in Peru (1993 – 2005)*, Santiago de Chile Rimisp, Documento de Trabajo n78. Programa Dinámicas Territoriales Rurales, 2011.

Escobar-Taylor-Nesbit

- 2010** Maria Escobar-Lemmon, Michelle Taylor-Robinson y Bethany Nesbit, "Does Gender Make a Difference? A Study of the Legislative 'Batting Averages' of Male and Female Cabinet Ministers in Latin American Countries", Paper prepared for presentation at the American Political Science Association annual meeting, Washington, DC September 2-5.

FIDA-PREVAL

- 2004** "Impacto en la reducción de la pobreza rural: cuatro experiencias ilustrativas", Lima, Fondo Internacional de Desarrollo Agrario, Plataforma Regional de Desarrollo de Capacidades en Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://preval.org/files/2110.pdf>

FLORECER

- 2010** Red Nacional de Educación de la Niña (FLORECER), *Informe de avances de la ley N° 27558 (Ley de fomento de la educación de las niñas y adolescentes rurales)*, Lima, Red Nacional de Educación de la Niña.

Huber-Asensio-Zúñiga

- 2009** Ludwig Huber, Raúl Hernández Asensio y Rómulo Zúñiga, *Políticas de la identidad, fragmentación y conflicto social en el Perú contemporáneo*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo, N° 166. Disponible en: www.iep.org.pe/textos/DDT/politicasdeidentidad.pdf

Huber et al

- 2009** Ludwig Huber, Patricia Zárate, Anahí Durand, Óscar Madalengoitia y Jorge Morel, *Programa JUNTOS Certezas y Malentendidos en Torno a Las Transferencias Condicionadas – Estudio de caso de seis distritos rurales del Perú*, Lima, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

IDEA

- 2004** Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, *Mujer, partidos y Reforma Electoral. Seminario, Lima 20 de enero de 2004*, Lima, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, Transparencia Internacional. Disponible en:

<http://www.idea.int/americas/peru/upload/Mujer,%20Partidos%20Políticos%20y%20Reforma%20Electoral.pdf>

Immerzeel-Catacora

- 2002** Guillermo Immerzeel y Nancy Catacora, “Informe de Misión, Evaluación y Sistematización de la Estrategia Productiva del Proyecto MARENASS - Pacha Mama Raymi”, Lima, MARENASS, PROCASUR. Disponible en: <http://www.dexcel.org/pdf/marenass-eval2002.pdf>

INEI

- 2000** Instituto Nacional de Estadística e Informática, “ENDES. Estimados por método directo para los últimos siete años que precedieron a la encuesta”, Lima, Instituto Nacional de Estadística e Informática. Disponible en http://www.unfpa.org.pe/infosd/mortalidad_materna/index.htm
- 2008** Instituto Nacional de Estadística e Informática, “Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) continua. Trimestre abril – junio”, Lima, Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- 2010a** Instituto Nacional de Estadística e Informática, “Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2010”, Lima, Instituto Nacional de Estadística e Informática. Disponible en <http://proyectos.inei.gob.pe/endes/endes2010/resultados/index.html>
- 2010b** Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Perú. Evolución de los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio al 2009*, Lima, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Naciones Unidas. Disponible en: http://www.onu.org.pe/upload/otros/Informe%20INEI%20ONU%202010_final.pdf
- 2011a** “Encuesta Nacional Uso del Tiempo (ENUT) 2010. Principales resultados”, Lima, Instituto Nacional de Estadística e Informática. Disponible en: <http://www1.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0960/libro.pdf>
- 2011b** “Evolución de la Pobreza al 2010”, Lima, Instituto Nacional de Estadística e Informática. Disponible en: <http://www.inei.gob.pe/documentosPublicos/Pobrez2010/InformeTecnico.pdf>

INEI-MMR

- 2010** Instituto Nacional de Estadística e Informática y Movimiento Manuela Ramos, *Brechas de género. Insumos para la adopción de medidas a favor de las mujeres*, Lima, Instituto Nacional de Estadística e Informática y Movimiento Manuela Ramos.

JUNTOS

- 2009** Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres -JUNTOS, “RDE N°009-200-PCM/PNADP-DE. Plan Estratégico 2010-2012”, Lima, Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres -JUNTOS. Disponible en:
- 2010** Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres -JUNTOS, “Resolución Directorial Especial, n° 057-2010-PCM/PNADP-DE. JUNTOS: Plan de Evaluación 2010-2013. Gestión Basada en Evidencias”. Disponible en: http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/13117/PLAN_13117_Directiva_del_Proceso_de_Monitoreo_y_Evaluaci%C3%B3n_2011.pdf
- 2011** Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres -JUNTOS, *Cambiando nuestras Vidas: Historia de éxito del programa JUNTOS*, Lima, Presidencia del Consejo de Ministros, Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres -JUNTOS. Disponible en: http://www.juntos.gob.pe/images/noticias/2011/08/Cambiando_nuestras_vidas.pdf

Meentzen, A.

- 2009** Angela Meentzen, “Estado del arte sobre participación política y liderazgo”, manuscrito elaborado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible: http://servindi.org/pdf/Inf_final_%20Participaci%C3%B3n_y_%20Liderazgo_%20PNUD_%2011.09.pdf

MIMDES

- 2003** Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social “Participación de las mujeres en los sistemas de representación política en el Perú” presentado en la Reunión sobre gobernabilidad democrática e igualdad de género, Santiago de Chile, 27 y 28 de octubre
- 2007** Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, “Catálogo de lecciones aprendidas en intervenciones de política social”, Lima, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Dirección General de Políticas de Desarrollo Social, Dirección de Investigación y Desarrollo Social. Disponible http://www.mimdes.gob.pe/attachments/294_Catalogo.pdf
- 2009** Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social Foro - Video Conferencia “La Mujer Rural y Políticas Públicas”. Lima, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
- 2010a** Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, “Situación de la mujer rural: Boletín informativo 2010”, Lima,

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Dirección de Derechos y Ciudadanía de las Mujeres. Disponible en: http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGM/boletin_mujer_rural_2010.pdf

2010b Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, “Una Aproximación a la Situación de la Mujer en el Perú. Documento Base”, Lima, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Dirección de Derechos y Ciudadanía de las Mujeres. Disponible en: http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGM/dia_mujer_2010/aproximacion_situacion_mujer1.pdf

2011 Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, *Agenda para la igualdad entre hombres y mujeres 2011-2015*, Lima, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Disponible en: http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGM/curso_fmacion/agenda_igualdad.pdf

Ministerio de Agricultura

2005 Ministerio de Agricultura “Capacidades y Experiencias Campesinas. Respuesta a las Motivaciones. MARENASS Informe Final 1997-2005”. Cusco. 2005. Disponible en: http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/1438/3/BVCI0001113_1.pdf

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

2008 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, *La mujer en el mercado laboral peruano. Informe Anual 2008*, Lima, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Disponible en: http://mintra.gob.pe/archivos/file/peel/publicaciones/la_mujer_campo_laboral.pdf

2009 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, *La mujer en el mercado laboral peruano. Informe Anual 2008*, Lima, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Disponible en: <http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=290&tip=548>

Ministerio Público

2011 Ministerio Público, *El registro del feminicidio del Ministerio Público. Enero-diciembre de 2010*, Lima, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Disponible en: <http://www.unfpa.org.pe/mgenero/PDF/MP-Feminicidio-ENE2010-DIC2010.pdf>

MMR

2011 Movimiento Manuela Ramos, *Elecciones Generales 2011. La Agenda por la Igualdad*, Lima, Movimiento Manuela Ramos. Disponible en: <http://www.manuela.org.pe/wp-content/uploads/2011/04/57046985-Elecciones-generales-2011-La-agenda-por-la-igualdad.pdf>

Nova, R.

2010 Rafael Nova Arismendi, “Manual del mapa colaborativo de bienes y servicios con identidad cultural Valle Sur-

Ocongate”, Santiago de Chile, Proyecto Desarrollo Territorial con Identidad Cultural.

Pinedo, E.

2010 Enith Pinedo Bravo, “Las cuotas electorales como medidas de discriminación inversa. Algunas notas sobre la denominada cuota nativa en el Perú”, *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, vol. 9, no 1, pp. 161-174.

ONPE

2008 Oficina Nacional de Procesos Electorales, *Nuevos Actores en el mapa político. La cuota de género y la cuota de jóvenes en las elecciones regionales y municipales 2006*, Lima, Oficina Nacional de Procesos Electorales. Disponible en: <http://www.web.onpe.gob.pe/modEscaparate/downloads/L-0045.pdf>

2011 Oficina Nacional de Procesos Electorales, *Elecciones Generales de Presidente, Vicepresidentes y Congresistas de la República y Elección de representantes peruanos ante el Parlamento Andino 2011*, Lima, Oficina Nacional de Procesos Electorales. Disponible en: http://www.web.onpe.gob.pe/modEscaparate/downloadads/rpc_4.pdf

PCM

2005 Presidencia del Consejo de Ministros, “DS No. 032-2005 PCM. Crean el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres”, Lima, Presidencia del Consejo de Ministros. Disponible en: <http://www.juntos.gob.pe/images/noticias/2011/01/5-Pol%C3%ADticas-Nacionales-DS-027-2007-PCM.pdf>

Perova-Vakis

2011 Elizaveta Perova y Renos Vakis, *Más tiempo en los programas, mejores resultados: Duración e impactos del Programa JUNTOS en el Perú*, Lima, Banco Mundial. Disponible en: <http://www.juntos.gob.pe/images/noticias/2011/07/JuntosIE-2011.pdf>

Ranaboldo, C.

2004 Claudia Ranaboldo, “Estudio de caso en Perú. Focalización del grupo objetivo y formas innovadoras de orientar los beneficios en comunidades campesinas de la sierra peruana: el caso del proyecto Marenas”. Documento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 2004.

Ranaboldo-Solana

2008 Claudia Ranaboldo y Yolanda Solana, “Desigualdad de género en la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural-RIMISP, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Documento de Trabajo n° 23. Disponible en:

http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/Desigualdad%20de%20genero%20en%20participacion%20politica_Rana_boldo_Solana_2008_02.pdf

Revesz, Bruno

- 2007** “Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional” en José Cetraro, Esperanza Castro y Julio Chávez Achong, editores, *Nueva ruralidad y competitividad territorial*, Centro de Investigación, Documentación, Educación, Asesoría y Servicios - IDEAS, Lima, 2007, pp. 165-201.

Ruiz Bravo, P.

- 2011** Patricia Ruiz Bravo, “Situación de las mujeres rurales en América Latina” en AAVV, *Mujer Rural, cambios y persistencia en América Latina*, Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales.

Sánchez, J.

- SF** Juan Sánchez, “La cuenca como escenario de desarrollo territorial. Foro Internacional “Gestión del agua, minería y cuenca para un desarrollo social”, Lima, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, presentación PPT. Disponible en: http://www.labor.org.pe/webermisa/1foro_docs/Juan%20Sanchez%20%20La%20cuenca%20como%20escenario%20de%20desarrollo%20territorial.pdf

Segovia, G.

- 2010** Gualberto Segovia, *Estudio de evaluación: Efectos del Programa JUNTOS en la economía local de las zonas rurales a cinco años de intervención en las regiones Apurímac, Huancavelica, Ayacucho y Huánuco*. Lima, Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS.

Trivelli-Escobal-Revesz

- 2006** Carolina Trivelli, Javier Escobal y Bruno Revesz, *Desarrollo rural para la sierra: aprovechando “Sierra Exportadora” para promover una estrategia integral de desarrollo*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.

UNFPA INEICIES

- 2009** Fondo de Población de Naciones Unidas, Instituto Nacional de Estadística Censo del 2007: Análisis de temas poblacionales (I). Análisis del empleo y la protección social; Análisis de género; Análisis de la dispersión poblacional. Lima

Vargas, S.

- 2011** Silvana Vargas, *Mejorando el diseño e implementación de JUNTOS 2008-2010*, Lima, Presidencia del Consejo de Ministros, Programa Juntos, Banco Mundial- LAC. Disponible en: http://www.juntos.gob.pe/images/noticias/2011/01/Mejorando_el_Dise_Impl_JUNTOS.pdf

RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS

Cecilia Aldave	Ex Vice Ministra de la Mujer del MIMDES. Consultora gobernabilidad USACC/ACDI.
Judith Cana	Dueña de chicharronería en Saylla
Yova na Castillo	Promotora del Programa de Desarrollo Económico Local de Guamán Poma de Ayala
Ricardo Claverías	Director del Centro de Investigación, Educación y Desarrollo (CIED)
Ludwin Díaz	Gerente Municipal de la Municipalidad distrital de Oropesa
María Huachaca	Ex Promotora de Curahuasi, Abancay y beneficiaria del Proyecto MARENASS
Gherson Linares	Corredor Puno Cusco
Janeth Pacheco	Directora de Agrorural
Ángel Paulo	Coordinador del Programa de Desarrollo Económico Local de Guamán Poma de Ayala
César Sotomayor	Representante de FIDA en Perú (con licencia) y actual Director de Foncodes. Ex Coordinador Ejecutivo del Proyecto MARENASS
Teodora Tito	Artesana de Oropesa. Participante de grupo de artesanas tejedoras “Las Ñustas”
Emma Zevallos	Jefe de la Unidad de Planificación y Políticas Institucionales del Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación

a) Criterios de selección de casos

Criterios	Valle Sur	Juntos	MARENASS	Procuenca Lurín
Deben haber recorrido un tiempo adecuado de maduración y despliegue.	Desde finales de los 90 hasta la actualidad.	Desde 2005 hasta la actualidad	1977 – 2008	Desde 2002 hasta la actualidad
Pueden emanar de (a) políticas públicas, (b) ONG, (c) políticas locales y/o (d) programas de cooperación.	ONG – Política pública local Comienza como iniciativa del el Centro Guamán Poma de Ayala (ONG de Cuzco) y es asumida por los gobiernos locales de la zona, que crean primero una asociación y posteriormente una mancomunidad de	Política pública nacional Creado mediante Decreto Supremo No. 032–2005–Presidencia de Consejo de Ministros. Actualmente, ha sido transferido al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS.	Cooperación – Estado Creado por Contrato de Préstamo N° 386 -PE firmado por el Estado Peruano y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)	ONG-Política pública nacional Es impulsado por el Centro de investigación, Educación y Desarrollo (CIED) y luego tomado como política pública
Deben tener perspectiva territorial (no es suficiente que estén localizadas) lo que implica formar parte de una interpretación e intencionalidad sobre las oportunidades económicas territoriales.	• Cambio y mejoramiento de las economías locales a partir del fortalecimiento de la competitividad de cadenas productivas, subsectores o conglomerados económicos potenciales del territorio. • Consolidación de redes socioeconómicas de cooperación y competencia, • Proceso de Desarrollo Económico Territorial liderado por Gobiernos Subnacionales y los propietarios de las unidades económicas, de manera concertado con otros actores locales del territorio. • Asociativismo	• Es un programa concebido desde un inicio para atender a población de territorios rurales de extrema pobreza con la finalidad de romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza y generar capital humano en los hogares pobres del Perú. • Inicialmente el programa comenzó con una lógica principalmente asistencial. El incentivo económico que reciben los hogares usuarios es de S/. 200.00 cada dos meses, condicionado al cumplimiento de compromisos adquiridos con el Programa, en educación y salud. • Poco a poco, una vez que las familias han podido acceder a servicios básicos de salud y educación el programa ha ido orientando sus acciones a promover actividades económicas y productivas por parte de las mujeres.	• Transformación productiva a partir de recursos de la zona. • Transformación Social (Fortalecimiento de la relación entre actores locales y participación de las comunidades en varios niveles).	• Proyecto concebido desde este enfoque. • Proceso de intensificación de las articulaciones entre lo rural y lo urbano. • La población participa dentro de una nueva cultura productiva que le permite generar mayores ingresos. • Se genera un proceso de innovación productiva y de servicios, acceso a mercados, calidad y competitividad territorial. • Plan Estratégico para el Desarrollo de la Cuenca. • Modelo de Cuenca Integrada. • Plan Nacional de Superación de la Pobreza y del Plan de Desarrollo Sostenible de las Municipalidades de la Cuenca
Se sitúan en el plano económico (aunque pueden incluir otras dimensiones de desarrollo).	Se elaboraron planes de Desarrollo Económico (gastronómico, carpintería)	• Es un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas. • Efecto bancarización y cierta familiarizarse con el sistema financiero.	• Desarrollo de Negocios Rurales de las mujeres. • Capacitaciones en temas de manejo financiero. Dirigente campesinos manejan los fondos del proyecto	• Innovación productiva y de servicios, acceso a mercados, calidad y competitividad territorial. • Elaboración de proyectos productivos. • Impulso del Turismo mediante la promoción de la acción concertada.

a) Criterios de selección de casos

Criterios	Valle Sur	Juntos	MARENASS	Procuenca Lurín
Tienen enfoque de género.	No es formulado desde este enfoque pero se ha trabajado con mujeres sobre todo en la Red Gastronómica.	No se desarrolla el componente de género desde la formulación del proyecto, el grupo objetivo son los hogares pobres que tienen niños menores de 14 años o madres gestantes, sin embargo, la beneficiaria directa, que recibe el dinero es la mujer.	- No se aborda desde este enfoque pero se trabaja se trabajó desde un marco de promoción y revalorización de la mujer. - Estrategias particulares de acercamiento a las mujeres. - El “Informe de Avances en el Cumplimiento de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing” reconoce su labor con los Grupos Organizados de Mujeres. - Capacitaciones en autoestima y género	No se desarrolla el componente de género desde la formulación del proyecto pero se han ampliado las oportunidades para la población teniendo en cuenta a las mujeres y se ha formado de micro empresas agroindustriales gestionadas por mujeres.
Arrojan aprendizajes útiles para la formulación de políticas.		-Desde el programa y desde la cooperación se ha ido sistematizando aprendizajes y haciendo evaluaciones, eso ha permitido que Juntos haya cambiado varios de sus procedimientos.	Actualmente el MINAG proyectos que han adoptado parte de las estrategias y actividades de MARENASS, por ejemplo, el programa ALIADOS.	Esta experiencia se ha replicado en otras cuencas a nivel nacional. Organización de la Plataforma “Procuenca Lurín” mediante el Decreto Supremo 060-2004 PCM en el 2004.

b) Criterios de sistematización y análisis de casos/experiencias seleccionadas

Localización	Cusco	360 comunidades de Ayacucho Apurímac y Cusco	Lurín, Pachacamac, Antioquía, Cieneguilla, Langa, Lahuytambo, San Jose de Chorrillos, San Damián, Tupicocha y Santiago de Tuna.	14 departamentos (2007).
Alcance y cobertura		Familias campesinas así como sus organizaciones comunales.	Familias de las Comunidades y Centros poblados.	Hogares en situación de vulnerabilidad, exclusión o pobreza, que tengan entre sus miembros a niñas y niños hasta los 14 años de edad o mujeres en estado de gestación. 700 distritos (14 Regiones, 116 Provincias, 28,234 Centros Poblados). A Diciembre del 2011, el Programa JUNTOS incorporó a 492,871 hogares en situación de pobreza y extrema pobreza. En dichos hogares se cuenta con 995,592 niños y 9,415 gestantes.

b) Criterios de sistematización y análisis de casos/experiencias seleccionadas

Criterios	Valle Sur	Juntos	MARENASS	Procuenca Lurín
Actores involucrados	-Municipalidades -Asociación de Municipalidades para la concertación interdistrital del desarrollo del Valle Sur (CID). -Propietarios de negocios de la zona (carpinterías, restaurantes, comercio de ganado, entre otros) -Dirección Nacional de Industria y Turismo Centro Guamán Poma	-Comunidades y familias, -Autoridades comunales. -MINAG -Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	-Asociación de Autoridades Municipales de la cuenca. -Plataforma de ONG (CIED, IDMA, Grupo GEA). -Empresa privada -CIAS, MIMDES, Foncodes	-Presidencia del Consejo de Ministros -Ministerio Economía y Finanzas -Ministerio de Salud -Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social -SISFOH -RENIEC -SIS -Gobiernos Regionales -Gobiernos locales -Asambleas comunales - Asociaciones de madres líderes
Enfoque teórico/metodológico	Desarrollo económico local	-Gestión de los Recursos Naturales.	Desarrollo sostenible y gestión ambiental, de recursos naturales y producción.	Programa de transferencias monetarias condicionadas
Dinámicas en curso		El proyecto como tal cerró sus actividades, sin embargo, muchas acciones se pusieron en práctica a través de Agrorural	Elaboración de una línea de base para toda la cuenca	
Acceso a activos de diverso tipo	-Financieros (Actividades desarrolladas para lograr competitividad). -Sociales (Fortalecimiento de capacidades).	-Financieros (planes de negocio) -Sociales (Fortalecimiento de capacidades) -Gestión de los Recursos Naturales	-Financieros (planes de negocio) -Sociales (Fortalecimiento de capacidades) -Institucionales	-Sociales (capital humano). -Financieros. Les ayudó a mejorar la economía de la comunidad
Dinámicas institucionales	-Experiencia articulada al Plan Integral de Desarrollo Estratégico Sostenible (PIDES) del Valle y a los planes de desarrollo institucional de las municipalidades.	-El Consejo Directivo estuvo presidido por el Ministro de Agricultura, y conformado por representantes del FIDA, MEF, PRONAMACHCS, FONCODES, y 2 representantes campesinos. -Contó con una Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP). -Se estableció un Comité de Coordinación y Seguimiento del Proyecto – COCOSE	-Coordinación intersectorial de las dependencias, programas y proyectos del Gobierno Central. -Articulación intersectorial proyectos financiados por FONCODES	El programa ha sido trans
Dinámicas organizacionales	-Asociación empresarios -Mancomunidad de Municipalidades	Creación de Grupos Organizados de Mujeres	-Mancomunidad de municipalidades. -Asociación de mujeres para realizar actividades empresariales.	
Resultados	-Creación de Red Turística, gastronómica y recreativa del Valle Sur. -Propuesta de desarrollo interdistrital. -Se contribuye a la formalización de los empresarios.	-Apoyo a 728 grupos organizados integrados por 10,812 mujeres -Creación de planes de negocios (artesanías, venta de productos, entre otros. -Revaloración de la mujer a través de su incorporación en actividades relevantes dentro de sus comunidades	-Instituciones y las familias participantes tomen interés en los proyectos para mejorar los recursos naturales	-La economía local se viene activando en los distritos y comunidades. -La transferencia contribuye a mejorar su situación económica de las mujeres (posibilidades de consumo y satisfacción de necesidades básicas). -Motivación de la capacidad de emprendimiento y generación de recursos de las mujeres. -Mayor importancia a la educación , las mujeres vinculan la falta de educación formal a las situaciones de discriminación - Aumento en el uso de Servicios de salud entre niños menores de 6 años y mujeres en edad reproductiva.

b) Criterios de sistematización y análisis de casos/experiencias seleccionadas

Criterios	Valle Sur	Juntos	MARENASS	Procuenca Lurín
Factores facilitadores /obstáculos	Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT)	-Manejo de Estrategias adecuadas durante el trabajo con la población (quechua, concursos, capacitaciones) -Fortalecimiento de varios puntos débiles en paralelo (gestión de recursos, revalorización de la mujer, organización comunal, alcoholismo, capacidades financieras, entre otras).	-Baja participación de las comunidades campesinas (sociedad civil). -Desde el año 2006 la propuesta ya no fue apoyada por parte del Estado.	-El programa refuerza el rol tradicional de las mujeres en tanto madres. -Se refuerza la noción de que son las mujeres las principales responsables del cuidado y bienestar infantil. -De otro lado, es la mujer quien recibe el dinero de Juntos (antes 100 soles mensuales, actualmente 200 soles cada dos meses) y por lo general su participación en la decisión de lo que se hace con ese dinero recae en ella o conjuntamente decide con su pareja.
Factores explicativos de procesos y resultados		-Se promovieron incentivos adecuados para poner en movimiento a las comunidades, y familias. -Búsqueda de las mejores soluciones tecnológicas a los problemas que ellos identificaban	Alianza MINCETUR, MIMDES, municipios, empresas privadas y comunidades locales	
Análisis desde la perspectiva de género		-Participación de la mujer en la toma de decisiones de la comunidad.	-Fortalecimiento de capacidades de gestión y organización empresarial. -Participación en el rubro económico de industria y mercado. -Aun no hay participación explícita de las mujeres en el ámbito político o en la toma de decisiones a nivel local.	
Análisis desde la perspectiva territorial			El enfoque de Desarrollo Territorial requiere: -La gestión de las organizaciones de la sociedad civil en la producción económica y la participación del Estado, del sector privado y de fuerzas institucionales. -Fortalecimiento de la articulación del sector rural con el sector urbano a través del mercado.	

POLÍTICAS Y EXPERIENCIAS RELEVANTES PARA EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES RURALES EN **PERÚ**

UN ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE TERRITORIAL

