



NOTA DE POLÍTICA

Enfoque de género en los programas de extensionismo rural de Chile: Programa Mujeres Rurales (INDAP – PRODEMU)

Las mujeres rurales juegan un rol transformador en el desarrollo agrícola y rural, así como en garantizar la seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, las mujeres tienen menos acceso a los Servicios de Asistencia Técnica y Extensión Rural (SAR), que los hombres e incluso, cuando logran tener acceso, la información, las tecnologías y las prácticas se adaptan mayormente a las necesidades de los hombres (Manfre *et al.*, 2013; ATA, 2015; Petrics *et al.*, 2015).

Estas brechas de género se entrecruzan con otras, tales como la falta de acceso a la propiedad de la tierra o a canales de comercialización de sus productos, y se agudizan con aquellas vinculadas al trabajo doméstico y las tareas de cuidado, que limitan el tiempo disponible de las mujeres para participar en actividades de extensión rural, aun cuando, crecientemente son ellas quienes tienen a su cargo una parte importante del trabajo agrícola.

En este contexto, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) desarrolló la Herramienta de Análisis de Género en los Servicios de Asesoramiento Rural (GRAST), con el propósito de evaluar el grado de incorporación del enfoque de género en las políticas y programas, en el entendido de que los servicios de asesoramiento y extensión rural con enfoque de género son

necesarios para aumentar el rendimiento en la productividad agrícola, lo que se traduce a su vez, en ingresos más altos para el hogar y en economías locales y nacionales más dinámicas (FAO, 2018).



©FAO / Max Valencia

En un trabajo conjunto entre FAO y Rimisp, la GRAST fue utilizada en 2020 para analizar la incorporación del enfoque de género en los Servicios de Asesoramiento Rural del Programa Mujeres Rurales ejecutado por la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) de Chile.

El Programa Mujeres Rurales –que se implementa gracias a un convenio entre INDAP y PRODEMU desde 1992– tiene como principales beneficiarias a las mujeres pequeñas productoras agrícolas y usuarias del INDAP.

La principal finalidad del programa es “contribuir al incremento de sus ingresos mediante la consolidación de iniciativas económico-productivas asociadas al mundo rural” (INDAP, 2019, p. 2-3). Se trata del principal programa de extensionismo rural y asesoramiento del Ministerio de Agricultura enfocado en mujeres.

Para abordar los tres niveles de análisis que propone la GRAST (Figura 1) el trabajo realizado combinó la revisión de información secundaria y la realización de entrevistas en profundidad a informantes clave

(niveles 1 entorno de políticas y 2 organizacional), con un trabajo de campo en la región de la Araucanía, que tuvo lugar en septiembre de 2020, para abordar el nivel 3 (individual). Este trabajo de campo tuvo lugar en medio de las restricciones sanitaria producto del Covid-19, en un momento de apertura en la región, luego de varios meses de confinamiento.

La Araucanía fue seleccionada como región piloto debido a un expreso interés de la FAO y Rimisp, por desarrollar este ejercicio evaluativo bajo un enfoque interseccional, involucrando mujeres indígenas, en este caso principalmente pertenecientes al pueblo Mapuche.

Dicha región cuenta, además, con una mayor cantidad de usuarias del Programa Mujeres Rurales (327 usuarias, que representan el 23% del total de participantes a nivel nacional) y ahí se encuentran en ejecución nueve módulos del Programa, representados por las comunas de Malleco, Ercilla, Loncoche, Nueva Imperial, Temuco, Vilcún, Melipeuco, Carahue y Lautaro.¹ En el mediano plazo, se espera ampliar el análisis evaluando las demás regiones del país.

Figura 1. Niveles de análisis y objetivos de la herramienta GRAST

Nivel entorno de políticas	Evaluar el entorno de política nacional y las condiciones legales, sociales y económicas que permiten o limitan la capacidad de las organizaciones que prestan Servicios de Asesoramiento Rural (SAR) para prestar servicios sensibles al género.	
Nivel organizacional	Entender el compromiso instaurado de la organización SAR y el enfoque en la prestación de servicios sensibles al género mediante una evaluación de sus políticas, procedimientos y material de capacitación escritos.	
Nivel individual	Evaluar el nivel de entendimiento del personal de las políticas de género de la organización y su capacidad para implementarlas.	Validar las respuestas del personal e informarse a través de las usuarias de SAR sobre qué ha funcionado y qué no en la práctica.

1. En 2021 se inauguró un nuevo módulo en la región de la Araucanía llamado Lonquimay.

7 preguntas clave sobre la situación de las mujeres rurales en los Servicios de Asesoramiento Rural

- 1 ¿Se incluye a las mujeres rurales como clientas legítimas en los programas de servicio de asesoramiento rural?
- 2 ¿Cómo se abordan las limitaciones de tiempo y movilidad de las mujeres rurales?
- 3 ¿Cómo se abordan las limitaciones de alfabetización y educación de las mujeres rurales?
- 4 ¿Facilita el programa la capacidad de las mujeres rurales para representar sus intereses y expresar sus demandas?
- 5 ¿Se diseñan y realizan los programas de servicios de asesoramiento rural de manera que las mujeres puedan participar y beneficiarse de manera efectiva?
- 6 ¿La cultura organizacional permite a las mujeres convertirse y funcionar eficazmente como agentes y administradores de los servicios de asesoramiento rural?
- 7 ¿Existen mecanismos institucionales para asegurar la implementación efectiva de servicios de asesoramiento rural sensibles al género y para hacer que el personal asuma esta responsabilidad y sea parte del cambio cultural que se requiere?

Principales hallazgos



La GRAST plantea como una dimensión de análisis el compromiso político nacional y el propio marco de las políticas públicas, y analiza el rol de las mismas en la creación de un entorno favorable para promover cambios en las brechas de género existentes y garantizar un adecuado enfoque de género y de derechos de las mujeres en los

SAR, particularmente en aquellos orientados a la agricultura familiar campesina.

El compromiso de Chile con la equidad de género se ratifica en acciones concretas, como la creación, en 2016 del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

Además, el país ha suscrito compromisos internacionales en materia de equidad de género como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en 1989, y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en 2015.

Pese a lo anterior, estos avances se enmarcan en una agenda de género que todavía debe avanzar en el reconocimiento de las múltiples identidades de una mujer (indígena, joven, rural, entre otras). La articulación interinstitucional, como un mecanismo de gobernanza, debe concretarse con urgencia para atender a dichas poblaciones, de modo que las mismas puedan superar de manera efectiva y pertinente la malnutrición, la pobreza y la violencia de género.

En vista de lo anterior, el Comité de seguimiento a la CEDAW recomendó al Estado de Chile en su evaluación del séptimo informe periódico, intensificar sus programas de apoyo a las mujeres rurales y avanzar en el monitoreo de sus compromisos de género en el mundo rural.

Al mismo tiempo, aún se encuentra pendiente que el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021² y el Cuarto Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018-2030, instrumentos que comprometen acciones específicas para la promoción de la autonomía de las mujeres rurales, entreguen sus reportes sobre la ejecución de acciones, presupuestos asignados, número de beneficiarias, e instancias de coordinación y de participación ciudadana.



La dimensión organizacional hace referencia a sistemas, procedimientos y marcos institucionales que permiten a una organización prestar servicios sensibles al género de sus clientes (FAO, 2010),

por lo que implementar políticas, procesos y establecer y mejorar prácticas sensibles al género es crucial para fijar expectativas y moldear la cultura organizacional.

1. En el marco de la Meta 4 del Plan -Fortalecer la autonomía económica y política de las mujeres en todos los espacios de toma de decisión tanto públicos como privados- se proponen dos acciones específicas: i) Contribuir a mejorar la calidad de vida de las mujeres provenientes de familias de zonas rurales, participantes actuales o potenciales de los programas del Instituto de Desarrollo Agropecuario(INDAP). Esto, a través de capacitación integral y apoyo en la inversión de actividades productivas agrícolas y conexas que les permitan desarrollar competencias como productoras en su rubro; ii) Financiar las necesidades de capital de trabajo y de inversión requeridos para desarrollar actividades económicas y productivas de mujeres de zonas rurales del país.

El Programa Mujeres Rurales corresponde a una acción afirmativa dispuesta por el INDAP, para contribuir a nivelar la situación de las mujeres productoras frente a la posibilidad de acceder a instrumentos de fomento del Estado (INDAP, 2020). El financiamiento del Programa Mujeres Rurales proviene de INDAP y la transferencia de recursos a la Fundación PRODEMU se realiza anualmente, vía convenio.

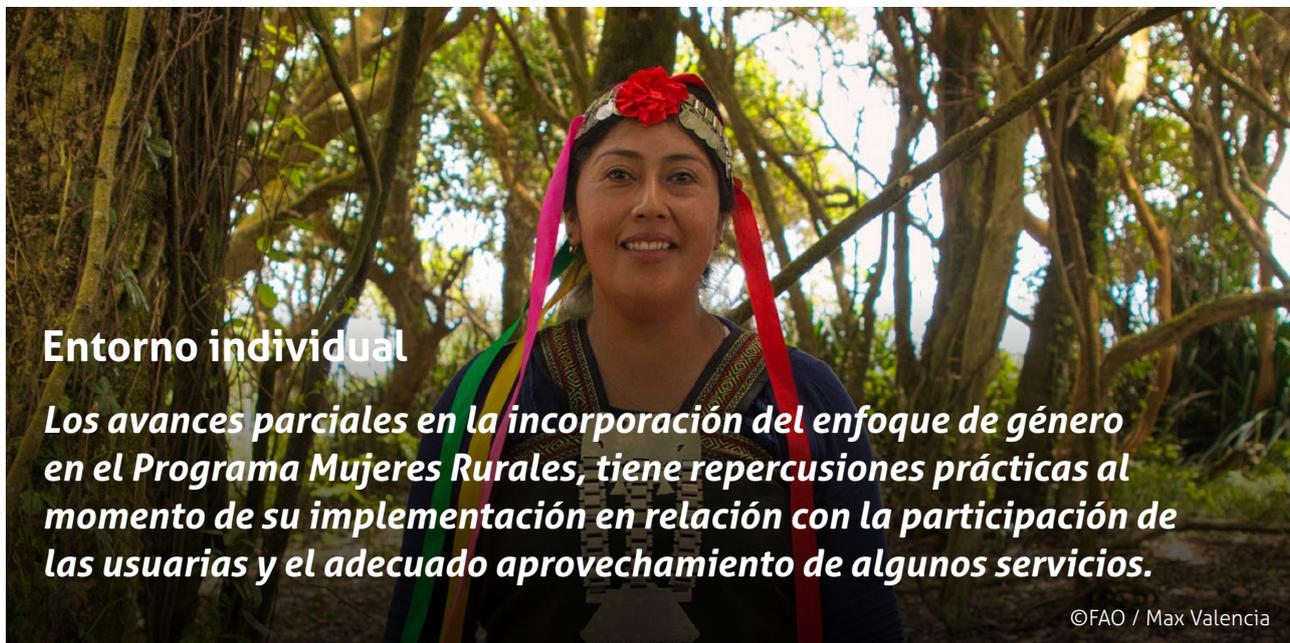
De lo anterior se desprenden -según las entrevistas realizadas para esta evaluación- dos ámbitos particularmente sensibles para el fortalecimiento del enfoque de género en la implementación del programa:

- La incipiente incorporación del enfoque de género en el diseño del programa y la dificultad para revertir esa carencia a través de acciones de capacitación al equipo de PRODEMU y extensionistas, por falta de recursos asignados para cubrir ese ítem.

- El foco del programa en una mirada sectorial puesta en el desarrollo productivo y de generación de ingresos, que dificulta un abordaje equilibrado y transversal de la situación de las mujeres beneficiarias.

El Programa Mujeres Rurales reconoce la desigualdad de género existente en el mundo rural y establece como ejes transversales la formación de las usuarias en temas de autonomía física, política y económica.

Sin embargo, no incorpora en su diseño suficientes medidas y mecanismos diferenciados para atender las necesidades y limitaciones que enfrentan las productoras y campesinas para acceder al programa y participar efectivamente, como la triple jornada de trabajo doméstico, trabajo de cuidado y el trabajo en la unidad productiva.



El análisis a nivel individual incluye el punto de vista del personal del programa, pero también de los clientes hombres y mujeres, respecto de la prestación de servicios que entrega el programa (FAO, 2018).

El personal de extensionismo rural vinculado al Programa -Coordinadoras Campesinas de Área y monitoras/es- se declara sensible al enfoque de género, particularmente en lo que dice relación con las barreras y brechas que enfrentan las usuarias para acceder y participar.

No obstante, las entrevistadas en La Araucanía son enfáticas en señalar que ellas tienen escaso conocimiento de las políticas y protocolos de género de la institución y, en el caso de las monitoras, rara vez participan en capacitaciones o talleres sobre temáticas de género.

La reducida consideración del enfoque de género tiene repercusiones prácticas en las posibilidades de asistencia de las mujeres a los espacios de capacitación. Por ejemplo, algunas participantes asisten con sus hijos e hijas a las actividades de capacitación, debido a que no cuentan con una red de apoyo que permita que las tareas de cuidado y el trabajo doméstico puedan ser distribuidas entre los diferentes miembros de la familia y el propio Estado.

Dicho lo anterior, resulta evidente la importancia de la articulación del Programa Mujeres Rurales con otros programas públicos como "Chile Crece contigo" para ampliar sus servicios de salas cunas u otros espacios de cuidado infantil en el ámbito rural. Ello siempre teniendo en cuenta las posibilidades efectivas para esta coordinación, en función de la presencia territorial de las respectivas instituciones y programas públicos.

Las malas condiciones climáticas para movilización y el no contar con recursos para el transporte, son otras barreras a la participación que no están siendo atendidas por el programa. Aun cuando los horarios y lugares de capacitación son definidos por los y las monitoras en común acuerdo con las participantes, intentando mitigar dichas barreras, todavía se reportan inasistencias al programa.

Por otra parte, el Programa carece de una estrategia institucional que permita contar con jornadas de capacitación en el idioma local de las participantes indígenas, o que atienda las particularidades para abordar temas de género y de sus modos de producción. Uno de los grandes desafíos que enfrenta el Programa es, en consecuencia, la necesidad de incorporar acciones con pertinencia cultural indígena en la transversalidad del modelo de intervención.

Al momento de la evaluación, el Programa tampoco considera la brecha de conectividad a internet a la hora de desarrollar procesos de difusión y postulación a convocatorias y concursos públicos, lo que permitiría a las participantes potenciar su unidad productiva a través del acceso a créditos y asesorías, cuestiones de fundamental atención en un contexto de pandemia.



Recomendaciones para fortalecer la sensibilidad al género en el Programa Mujeres Rurales

Tras casi 30 años de ejecución, el Programa Mujeres Rurales sigue siendo muy necesario para apoyar la incorporación productiva y la generación de ingresos de las mujeres rurales en Chile. Hoy resulta particularmente vigente para apoyar la recuperación de ingresos tras el impacto producido por la pandemia del COVID-19.

La pandemia está afectando fuertemente a las mujeres. Una encuesta realizada por Rimisp en diciembre de 2020 a una muestra representativa de las regiones de La Araucanía y Los Lagos (Rimisp, 2021), muestra que uno de cada tres hogares ha visto sus ingresos reducirse a raíz de la pandemia y el 15% ha perdido al menos un generador de ingresos. Existen diferencias entre hogares dependiendo del sexo del jefe de hogar, siendo el mayor impacto sobre los ingresos de los hogares liderados por mujeres. En estos, la pérdida de ingresos y de generadores ha sido más extendida: 37% de ellos reporta recibir menos ingresos que antes de la pandemia y 22% haber perdido algún receptor de ingresos, siendo preocupante el impacto en hogares con presencia de menores de 5 años. Estos resultados son coherentes con el aumento de la carga del trabajo doméstico y del cuidado que recae sobre las mujeres, limitando su capacidad de generación de ingresos.

Las condiciones habilitadoras para fortalecer el Programa Mujeres Rurales están dadas (nivel entorno de políticas). Chile cuenta con un marco adecuado de políticas sensibles al género las que, no obstante, pueden verse fortalecidas de otorgar una mayor prioridad en las acciones a las mujeres rurales. Para estos efectos, se recomienda:

1. Incluir en los informes periódicos a la CEDAW reportes sobre la implementación del Artículo 14, que refiere a la situación de las mujeres rurales.
 2. Avanzar en el establecimiento de Presupuestos con enfoque de género que reflejen el compromiso nacional con el tema, y a su vez, mantener como una prioridad presupuestaria nacional la igualdad de género y de empoderamiento de las mujeres.
 3. Desarrollar productos estadísticos que den cuenta que la situación particular de las mujeres rurales y que permita a decisores en políticas públicas contar con información para la puesta en marcha de las mismas
- Desde el punto de vista organizacional, es pertinente revisar la estructura de acuerdos y convenios entre INDAP y PRODEMU, de manera tal de viabilizar y superar una serie de restricciones operativas que retrasan la incorporación con mayor vigor del enfoque de género al Programa. Ello desde dos puntos de vista complementarios:
4. Diseñar acciones basadas en una comprensión integral y sistémica de los problemas que afectan a las mujeres y hombres rurales, indígenas, jóvenes. En el caso de mujeres, las posibilidades de inserción productiva y la generación de ingresos se sitúan en un contexto mayor de brechas y restricciones, y en ámbitos tan diversos como el trabajo doméstico, el cuidado, la violencia doméstica, el acceso al crédito y la comercialización, y las propias barreras lingüísticas, culturales e identitarias en el caso de las mujeres indígenas, que representan una parte importante de las beneficiarias del Programa.
 5. En materia de implementación, asumir estas recomendaciones implica i) incorporar el enfoque de género y de pertinencia indígena de forma robusta en el programa, avanzando en un plan de articulación interna y externa; ii) disponer de presupuesto que permita contar

de los recursos humanos capacitados que se requieren para lograr el objetivo del programa; iii) flexibilizar los tiempos y plazos de los servicios de asistencia técnica, de modo tal de hacerlos más pertinentes a las necesidades de tiempo de las personas usuarias.

Finalmente, para el conjunto de la institucionalidad pública con competencias sobre la situación de las mujeres rurales en Chile, se sugiere tener en consideración que el Programa Mujeres Rurales, único programa focalizado en mujeres rurales, sólo ofrece como alternativa el emprendimiento por cuenta propia. Esta condición del programa deja a las mujeres rurales sin posibilidad de acceso a una oferta pública específica para apoyar su inserción

laboral. Se sugiere, para avanzar en esta dirección, indagar en posibles alianzas con otros organismos públicos y privados enfocados al empleo formal. Así como también, coordinar la entrega de servicios, por ejemplo, de programas sociales y de inclusión productiva, mejorando la colaboración entre niveles de gobierno y aprovechando las ventajas que ofrecen los programas de protección social ampliada en Chile.

Más información

Herramienta de análisis de género en los servicios de asesoramiento rural (GRAST):
<http://www.fao.org/3/i6194es/I6194ES.pdf>

Contacto

rimisp@rimisp.org

FAO-RLC@fao.org

Bibliografía

Agricultural Transformation Agency. 2015. Access of rural women to agricultural extension services, opportunities and challenges in Ethiopia. Addis Ababa, Women and Youth Affairs Directorate of the Ministry of Agriculture.

FAO. 2010. Learning Module 1: Enhancing FAO's practices for supporting capacity development of Member Countries. Rome, FAO.

FAO. 2018. La Herramienta de Análisis de Género en los Servicios de Asesoramiento Rural, Hajnalka Petrics, Kelsey Barale, Susan K. Kaaria y Soniia David, Roma, FAO.

INDAP. 2020. Programa Adelante Mujer Rural: Programa de Financiamiento Crediticio para Mujeres del Campo Chileno.
<https://www.indap.gob.cl/servicios-indap/plataforma-de-servicios/financiamiento/!k/programa-adelante-mujer-rural-programa-de-financiamiento-crediticio-para-mujeres-del-campo-de-chile>

Manfre, C., Rubin, D., Allen, A., Summerfield, G., Colverson, K. & Akeredolu, M. 2013. Reducing the gender gap in agricultural extension and advisory services. MEAS Discussion Paper. Washington DC, Cultural Practice.

Petric, H., Blum, M., Kaaria, S., Tamma, P. & Barale, K. 2015. Enhancing the potential of family farming for poverty reduction and food security through gender-sensitive rural advisory services. Rome, FAO
<http://www.fao.org/3/a-i5120e.pdf>

Rimisp. 2021. Pandemia y alimentación en los hogares de Chile: Resultados de la Encuesta de Seguridad Alimentaria y Alimentación, Análisis de Coyuntura 19, junio.