

La dimensión de género en las políticas españolas y europeas de desarrollo rural



**Ana Sabaté
Martínez**

asabate@ghis.ucm.es
Directora de la
Oficina para la
Igualdad de
Género.
Universidad
Complutense de
Madrid

El argumento de este artículo es que las políticas de desarrollo rural (con casi veinte años de experiencia en la UE) han incorporado de forma insuficiente la dimensión de género en el ámbito teórico y en el práctico. La puesta en funcionamiento en España, desde 2007, de una serie de medidas, tanto de desarrollo rural como encaminadas a avanzar hacia la igualdad entre mujeres y hombres, reconocen ya de forma expresa la necesidad de integrar la dimensión de género, lo que sin duda supone una oportunidad del máximo interés.

Las teorías acerca del desarrollo han incorporado desde los años noventa el principio de que cualquier intervención debe contribuir a reducir los desequilibrios entre mujeres y hombres, integrando lo que se denomina perspectiva de género en el desarrollo (GED). Este enfoque, muy ligado al concepto de desarrollo humano, contiene dos ideas principales: a) cualquier actuación debe de ser valorada en cuanto a sus consecuencias diferenciales para mujeres y hombres, y b) debe contribuir a reducir los desequilibrios existentes (ver las obras clásicas y básicas sobre

este tema, entre las que se encuentran Emakunde, 1998; Zabala, 1999; Massolo, 2006; Ministerio de Asuntos Exteriores, 2008).

Este planteamiento considera el desarrollo como un instrumento en sí mismo para reducir los desequilibrios de género. En un sentido riguroso, debería quedar incluido dentro del concepto de “desarrollo sostenible”, siempre que la sostenibilidad incorpore los parámetros sociales, económicos y medioambientales. Sin embargo, este concepto suele ser utilizado refiriéndolo fundamentalmente a las cuestiones ambientales de la sostenibilidad, por lo que considero preferible hablar de desarrollo sostenible con perspectiva de género.

El desarrollo rural sin perspectiva de género (enfoque MED) (1991-2006)

Un breve recorrido por uno de los instrumentos más innovadores de la política europea de finales del siglo XX (las iniciativas comunitarias) pone de manifiesto que en las dos primeras con-



▼
Crear puestos de trabajo en el sector servicios y en la transformación de productos agrarios se traduce en nuevas oportunidades de trabajo para las mujeres

vocatorias de esas iniciativas (Leader I y II), la estrategia de género no aparece de forma expresa. Sin embargo, para ese mismo período, se puso en marcha la iniciativa Now (I y II), cuyo objetivo era diseñar nuevos instrumentos para incorporar a las mujeres a los mercados de trabajo de la UE. Ambas iniciativas (que han sido las de mayor éxito de la convocatoria europea) funcionaron por separado, de manera que la iniciativa Leader no incorporó las innovaciones metodológicas de la perspectiva de género, mientras que Now, que sí las incorporaba, no estaba concebida como una estrategia de índole territorial ni rural.

A partir de 2001 se produce un ligero cambio, ya que en la convocatoria Leader+¹ se concede una valoración extra a aquellos proyectos presentados que benefician a las mujeres. Por su parte, las políticas de igualdad de oportunidades son asumidas por el Eje IV de la iniciativa europea Equal, uno de cuyos pilares tuvo por objetivo avanzar en la conciliación de la vida laboral y familiar (eje IV a), mientras que el otro se centró en eliminar las diferencias entre hombres y mujeres en el acceso al mercado de trabajo (Eje IV b).

A pesar de la escasa conexión que hubo en este período entre las políticas de igualdad y las de desarrollo rural, la participación de las mujeres en el mismo desbordó cualquier previsión. Una de las claves hay que buscarla en el hecho de que el desarrollo rural haya apostado de forma inequívoca por la diversificación económica,

junto con un gran crecimiento del sector servicios en el medio rural, lo que ha supuesto la creación de una proporción relativamente elevada de puestos de trabajo ocupados por mujeres.

Según los datos del Censo de Población y Vivienda de 2001 (Sabaté et al., 2008), la tasa de actividad de las mujeres del medio rural² era del 39,95% y la de ocupación del 32,15% (apenas tres puntos inferior a la de toda España). Respecto a sectores de actividad, el 71,68% trabajaba en el sector servicios (frente a un 80,84% del conjunto de España), valor que, entre los hombres rurales, desciende al 41,78%. Destaca también una considerable participación femenina en la industria (un 16,79%, bastante superior al 12,74% del conjunto España), debida, en gran medida, al peso de las industrias agroalimentarias. En consecuencia, crear puestos de trabajo en el sector servicios y en la transformación de productos agrarios se traduce en nuevas oportunidades de trabajo para las mujeres.

Las actuaciones de esta etapa se mantienen en la línea del concepto teórico de Mujeres en el Desarrollo (MED), enfoque que fue el dominante en las estrategias de desarrollo durante los años ochenta y cuyos resultados son bastante cuestionables.

La innovadora estrategia del desarrollo rural que lleva a cabo la UE incorpora, en definitiva, algunos de los principios del MED, pero en ningún caso los del GED. Uno de los criterios básicos que diferencian ambos enfoques es que el MED se circunscribe a solucionar las necesidades prácticas (por ejemplo, instalación de escuelas infantiles, que permiten aligerar el trabajo de cuidado), pero no profundiza ni avanza en los intereses estratégicos, que sí constituye uno de los objetivos del GED: plantear una nueva división del trabajo (tanto productivo como reproductivo), promover el acceso de las mujeres a la toma de decisiones a través de los órganos locales (ayuntamientos, asociaciones, organizaciones empresariales y grupos de desarrollo local), eliminar los estereotipos basados en la discriminación de género, etc.

El enfoque MED surge con una perspectiva utilitarista, por la conveniencia de incorporar a las mujeres a la actividad productiva en cuanto recurso humano infrautilizado, pero no cuestiona las relaciones de género existentes (acepta como “naturales” e indiscutibles los roles de género asignados, la distribución sexual del trabajo y la responsabilidad de las mujeres acerca del trabajo reproductivo). Los resultados más negativos de este enfoque son la consolidación de las rela-

▼
La creciente participación en proyectos y el incremento de puestos de trabajo creados para las mujeres es necesaria, pero no suficiente

ciones de poder existentes entre hombres y mujeres, un incremento de las horas trabajadas por las mujeres (unido a una mejora en las rentas familiares) y la inserción de ellas en proyectos productivos sin modificar “su” responsabilidad en el ámbito de los cuidados familiares, al no considerar de manera específica la desigual distribución del trabajo entre mujeres y hombres.

Un breve análisis de las actuaciones de este período pone de manifiesto que se han producido algunos de los efectos no deseados: la incorporación al mercado de trabajo se ha hecho en gran medida mediante jornadas a tiempo parcial y estacionales (muy en especial a través del turismo rural), que consideran la remuneración de las mujeres como simple “complemento” de las rentas familiares. Respecto a los sectores de actividad, en gran medida están basados en la venta al mercado de trabajo de las actividades de reproducción social asignadas a las mujeres: preparación de comidas, transformación básica de productos agroalimentarios, atención al turista (atención personalizada, preparación de casa, comida, hospitalidad...) y servicios de cuidado de otras personas (escuelas infantiles, residencias para personas mayores o enfermas).

A lo largo del período de referencia se ha experimentado un ligero cambio, que se resume en un aumento de la participación de las mujeres en los distintos proyectos, y en una orientación progresiva hacia iniciativas productivas de mayor riesgo y que se van alejando de los estereotipos de género, como puede observarse en el cuadro 1.

No se puede olvidar, por otra parte, que la mayor parte de las acciones financiadas por la ini-

ciativa Leader o por el programa operativo Proder estaban dirigidas a crear puestos de trabajo y tenían carácter productivo, por lo que las actuaciones en la vía de cambio de mentalidades (ver el apartado correspondiente al enfoque GED) eran minoritarias y solían ser propuestas por ayuntamientos, asociaciones, etc.

La creciente participación en proyectos y el incremento de puestos de trabajo creados para las mujeres son necesarios, pero no suficientes, y no debe ocultar que, desde un punto de vista estratégico, la incorporación transversal de la perspectiva de género sólo se ha introducido de forma excepcional. Un buen indicador es la ínfima proporción de mujeres presidentas de grupos de desarrollo (7%), lo que demuestra los escasos avances realizados en el acceso a la toma de decisiones.

Ejemplos de buenas prácticas de incorporación del enfoque GED al desarrollo rural

A pesar de la escasa conexión entre las políticas de igualdad y las de desarrollo rural, su complementariedad se produjo de forma empírica bajo determinadas circunstancias, como resultado de lo cual se han acumulado una serie de buenas prácticas de gran interés. A continuación se mencionan algunas de las que han logrado mayores avances.

Un programa pionero e innovador fue Mujeres Líder@s Rurales (Leader II), en el que participaron ocho grupos de desarrollo de Aragón, Ca-

Cuadro 1
RESUMEN DE ACTUACIONES

| Período | Iniciativas | Proyectos protagonizados por mujeres |
|-----------|------------------|---|
| 1991-1993 | LEADER | La apuesta por la diversificación económica se tradujo en el impulso del turismo rural (2/3 de todos los proyectos), con una considerable participación de las mujeres. |
| 1994-1999 | LEADER II PRODER | Aumenta la proporción de proyectos presentados por mujeres: 34,7% de las iniciativas de personas físicas; 33,33% de la inversión; de todos ellos, el 66,7% invertido se centró en turismo rural (Martínez Garrido et alía, 2007). Empiezan a cobrar importancia los servicios a la comunidad (escuelas infantiles, centros para mayores, comercio local), así como la valorización de recursos locales y agrarios, destacando proyectos de gran interés medioambiental (Sabaté 2004). |
| 2001-2006 | LEADER+PRODER II | Sigue aumentando la participación de las mujeres (46,5% de las iniciativas y 43,0% de empleos creados), al mismo tiempo que se van diversificando los sectores de actuación. El turismo rural se reduce de forma muy considerable (20,9% de la inversión), se mantienen los servicios a la comunidad y crece de forma muy especial el establecimiento de PYMEs (Mapa, 2006)iii, con iniciativas innovadoras de gran interés (lavanderías industriales, preparación de comidas a domicilio, investigación en micología, materiales para bioconstrucción, fabricación de palets, etc.) ⁴ |

▼
Mención aparte por su amplitud es la línea desarrollada por la Junta de Andalucía, que, desde mediados de los años noventa, incorpora de forma explícita la transversalidad de género en todas las acciones de desarrollo rural



narias y Castilla-La Mancha, más los respectivos Institutos de la Mujer de Aragón y Canarias (Reyna y Barco, 2001). Esta intervención elaboró documentos de gran interés que permitían incorporar la perspectiva GED y facilitaban la necesaria sensibilización y formación de los agentes locales.

Uno de los mayores aciertos ha sido la aplicación conjunta en un mismo territorio, y por un mismo equipo técnico, de las iniciativas europeas Leader/Proder y Now/Equal. Algunas agrupaciones optaron por aplicar iniciativas del tipo Now e Equal a los territorios definidos en Leader y Proder, surgiendo así las experiencias más innovadoras y en las que sí que ha habido importantes avances de la perspectiva de género en el desarrollo rural.

Uno de los mejores ejemplos de estrategia combinada fue el proyecto Equal Mevel. Aplicado en profundidad por tres agrupaciones territoriales (El Condado de Jaén, Poniente Granadino y Asociación Don Quijote-Mesa de Ocaña), este proyecto se vertebró en torno a las mujeres co-empresarias (es decir, trabajadoras invisibles en empresas familiares quienes, bajo el epígrafe de ayudas familiares, carecen de figura jurídica específica y, por tanto, de cobertura legal y laboral y de cualquier tipo de prestación social). A pesar de mantener jornadas de trabajo de más de 40 horas semanales, su estatus es el de "cónyuge trabajando como ayuda familiar y realizando trabajos del hogar". Este proyecto elaboró una serie de propuestas de gran interés, aun contando con la gran dificultad de que su aplicación re-

quiere modificar el régimen de afiliación a la Seguridad Social.

En otros casos, la innovación ha venido dada por la iniciativa individual de mujeres integradas en los grupos de desarrollo (mujeres con titulación universitaria, oriundas de las zonas rurales de intervención y con frecuencia contratadas como técnicas), que tenían una clara inquietud y formación específica en igualdad de género. Como en el caso anterior, se aplica un proyecto Equal a unos territorios definidos por Leader-Proder. Los programas Avanza (desarrollado por País Románico y Montaña Palentina) y Arraig@ (en Entrecabos, en Asturias) son iniciativas de gran interés metodológico y que están demostrando su capacidad de cambio de mentalidades sobre el territorio.

Mención aparte por su amplitud es la línea desarrollada por la Junta de Andalucía que, desde mediados de los años noventa, incorpora de forma explícita la transversalidad de género en todas las acciones de desarrollo rural, con una colaboración continua con el Instituto Andaluz de la Mujer y fomentando la contratación de agentes de igualdad por los grupos de desarrollo.

Acciones del tipo GED

- > Talleres de sensibilización para entender qué significa la división de roles, la división sexual del trabajo y asignación de las actividades de cuidado a las mujeres. Estos talleres de sensibilización tienen especial importancia cuando van dirigidos a todos los colectivos: hombres y mujeres, asociaciones de padres y madres de alumnos, agentes de desarrollo local... (Mevel, Líder@s).
- > Desarrollo de liderazgos femeninos (Líder@s, Arraig@). Acceso de las mujeres a la toma de decisiones en los grupos de desarrollo rural, organizaciones profesionales o políticas.
- > Soluciones para un uso más eficaz del tiempo, que permitan recuperar espacios personales para la formación, las relaciones sociales, la participación en colectivos empresariales o políticos, el ocio o las actividades productivas (Sabaté y Díaz, 2003). Dirigidos tanto a mujeres como a hombres, cumplen la finalidad de que los varones reconozcan los indicadores de la discriminación y la desigualdad.
- > Apoyo a la colaboración entre asociaciones de mujeres (Avanza).
- > Promoción de mujeres emprendedoras, trabajando desde el reforzamiento de los liderazgos (por parte de las mujeres) y su acepta-



ción por toda la comunidad (Junta de Andalucía).

- > Apoyo para que mujeres y hombres accedan a puestos de trabajo diferentes de la tradicional división sexual del trabajo (hombres cuidadores, mujeres conductoras de transportes, agentes forestales, guías en espacios naturales protegidos...).

Estos y otros ejemplos de programas innovadores han permitido desarrollar experiencias muy positivas para la aplicación GED a los territorios rurales, superando el enfoque parcial de “acciones para generar puestos de trabajo para las mujeres”, propias del enfoque MED. Estos avances teórico-prácticos se unen a la evolución del mundo rural dentro del conjunto de una sociedad en la que, lentamente, se producen cambios que deben conducir a la erradicación de cualquier comportamiento discriminatorio contra las mujeres.

Conclusiones: retos y oportunidades

El nuevo período se enmarca dentro de la remodelación de todos los fondos estructurales y de la ampliación de la UE, de modo que las políticas de desarrollo rural de años anteriores se consolidan y extienden a la totalidad de territorios no urbanos, con mayor responsabilidad por parte de cada Estado miembro y, en el caso de España, de cada una de las comunidades autónomas.

Este cambio coincide en España con la apuesta inequívoca por la igualdad entre mujeres y hombres, lo que puede ser decisivo para con-

sagar el enfoque de género en el desarrollo rural. A partir de la aprobación de la Ley Orgánica para la Igualdad (marzo 2007), la transversalidad es de obligado cumplimiento en todas las acciones sectoriales y Ministerios, siendo el antiguo Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (hoy MARM) uno de los que se han involucrado con mayor rigor en el cambio. Además de acciones específicas en distintos sectores (ver Actualidad Leader, 2007, pp. 8-9), se aprueba de forma inmediata un Plan de Igualdad específico para el medio rural (septiembre 2007).

La Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (diciembre 2007) (eje normativo para el período 2007-2013) crea un marco muy distinto de todo lo anterior por las siguientes razones:

- > Hace una apuesta clara y expresa por la aplicación de políticas de igualdad específicas para el medio rural, tal como se establece en su capítulo I, artículo 8. Igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres: “Las medidas contenidas en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible deberán respetar el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en el medio rural. Asimismo, podrán contemplarse medidas de acción positiva en favor de las mujeres en el medio rural, encaminadas a superar y evitar situaciones de discriminación de hecho por razón de sexo.”
- > Se plantea el concepto de desarrollo con una visión no sólo ambiental y económica, sino también social (lo que incluye eliminar las discriminaciones por razón de género).
- > Dentro de la lógica de la sostenibilidad social, destaca el énfasis que se hace en la calidad y condiciones de vida de la población residente en zonas rurales, haciendo referencia expresa a la mejora de los sistemas de infraestructuras, equipamientos, salud, tecnologías de la información, educación, cultura y sanidad. Mejorar estos servicios supone no sólo mejorar las condiciones de vida de la población rural, sino dar un apoyo considerable a todo lo relacionado con el trabajo reproductivo, y por tanto con la esfera de actividad asignada a las mujeres.
- > Es aplicable a todos los territorios no urbanos.
- > La inclusión de la producción agraria y forestal permite integrar las acciones específicas del sector (inserción de jóvenes, ayudas a la formación en el sector agropecuario...), que antes de 2007 quedaban fuera del epígrafe de desarrollo rural en sentido estricto.

Finalmente, es necesario destacar la res-



puesta dada a una demanda planteada durante largo tiempo por todas las asociaciones profesionales y sindicales, a saber: el Real Decreto sobre Titularidad Compartida en las explotaciones agrarias (marzo 2009) que ha dado una solución satisfactoria para el trabajo invisible de las mujeres en las explotaciones familiares agrarias, estimándose que afectará a unas 100.000 explotaciones, y otras tantas mujeres y familias.

Es indiscutible que en la actualidad se dan unas condiciones legales y políticas muy adecuadas para incorporar la necesaria transversalidad o perspectiva de género en el desarrollo rural. Esta oportunidad única ha de aprovecharse para erradicar los desequilibrios entre mujeres y hombres del medio rural, siendo un objetivo en el que han de involucrarse todos los agentes relacionados con el sector. ■

▼ Notas

- 1 La iniciativa Proder (I y II), específica de España, tiene idénticas características en cuanto a la consideración de la perspectiva de género.
- 2 Para la delimitación del medio rural se han aplicado los criterios de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, 2007 (municipios con menos de 30.000 habitantes y densidad inferior a 100 hab/km²).
- 3 En el estudio realizado por el Ministerio de Agricultura se han analizado las actuaciones de Leader, no estando incluidas las precedentes de Proder.
- 4 Relación de buenas prácticas Leader+ y Proder II, Unidad de Promoción y Animación del Desarrollo Rural, <http://www.mapa.es/es-desarrollo/desarrollo.htm#>.

▼ Referencias bibliográficas

- ACTUALIDAD LEADER (2007), *Mujeres en el Mundo Rural*. Núm. 35. Marzo 2007 (número monográfico), 46 pp. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Disponible en: http://www.mapa.es/Desarrollo/pags/RedRural/publicaciones/revista35/AL35_Revista%20completa.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA (2000), *Participación de las mujeres en el desarrollo rural. Un futuro cierto para la Europa rural*. Luxemburgo, 26 pp.
- CRUZ SOUSA, Fátima (2006), *Las repercusiones sociales de las mujeres en el medio rural*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Serie Estudios, 386 pp.
- EMAKUNDE (1998), *Guía Metodológica para la integración de la perspectiva de género en programas de desarrollo*. Instituto Vasco de la Mujer, Vitoria-Gasteiz. Disponible en: http://www.emakunde.es/images/upload/guia_cast.pdf
- INSTITUTO DE LA MUJER (1995), *Carta para la Igualdad de Oportunidades de las mujeres en el ámbito rural. Las mujeres protagonistas en el desarrollo rural, 1994-95*. Serie Documentos, nº 17, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 47 pp.
- LÓPEZ ESTÉBANEZ, N.; MARTÍNEZ GARRIDO, E. y SÁEZ POMBO, E. (eds.) (2004), *Mujeres, Medio Ambiente y Desarrollo Rural*. XIV Jornadas de Investigación interdisciplinarias. Madrid, Instituto Universitario de Estudios de la Mujer de la Universidad Autónoma de Madrid.
- MAPA (2006), *Estudio sobre respuesta de la Mujeres Rurales a los Programas Operativos de Desarrollo Rural del MAPA 2000-2006*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Saborá, S.L., 268 pp. + 3 anexos. Disponible en: <http://www.mapa.es/es/desarrollo/pags/mujer/estudios.htm>.
- MARTÍNEZ GARRIDO, E. (coord.); LÓPEZ ESTÉBANEZ, N.; MARTÍN GIL, F.; SABATÉ MARTÍNEZ, A., y SÁEZ POMBO, E. (2007), *Mujeres emprendedoras en el desarrollo rural. Atlas regional de España de la participación de mujeres emprendedoras en Leader II*. http://www.migualdad.es/mujer/mujeres/estud_inves/Atlas.pdf
- MASSOLO, Alejandra (coord.) (2006), *Reflexiones. Desarrollo Local con equidad de género*. PNUD, GTZ y FISDL, San Salvador, 133 p. Disponible en: http://www.americalatinagenera.org/tematica/gobernabilidad-publicacion_detalle.php?IDPublicacion=407
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2008), *Estrategia de género en la cooperación española*. AECID, Secretaría de Estado de Cooperación, Madrid, 158 pp.
- SABATÉ MARTÍNEZ, A. (2000), "Políticas públicas y género en zonas rurales". Pub. en: *Lecturas Geográficas del Mundo en el umbral del siglo XXI*. Homenaje al profesor Estébanez, Vol. II, pp. 887-898. Madrid, Ed. Complutense.
- SABATÉ MARTÍNEZ, A. (2004), "Género y Medio Ambiente en el Desarrollo Rural". Pub. en: *XIV Jornadas de investigación interdisciplinaria. Mujeres, medio ambiente y desarrollo rural*, pp. 83-109. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, Instituto de Estudios de la Mujer.
- SABATÉ MARTÍNEZ, A. (coord.); CASTELAO LÓPEZ, M.; DÍAZ MUÑOZ, M. A.; GAGO GARCÍA, C.; RODRÍGUEZ MOYA, J., y SERRANO CAMBRONERO, M. (2008), *Sistema Territorial de Indicadores de Género en España*. Madrid, Instituto de la Mujer. Disponible en: http://www.migualdad.es/mujer/mujeres/estud_inves/729.pdf
- SABATÉ MARTÍNEZ, Ana y DÍAZ MUÑOZ, M^a Ángeles (2003), *Mujeres y Desarrollo Rural: la conciliación de tiempos de vida y de trabajo*, Serie Geográfica, nº 11, pp. 141-162, Ed. Universidad de Alcalá de Henares, Departamento de Geografía.
- ZABALA, Idoye (1999), "Un viaje a través del tiempo: 30 años de pensamiento económico feminista en torno al desarrollo", en C. Carrasco, *Mujeres y Economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*. Ed. Icaria Antracyt, pp. 337-363.