



Consejo Económico y Social

Distr. general
16 de diciembre de 2011
Español
Original: inglés

Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer

56º período de sesiones

27 de febrero a 9 de marzo de 2012

Tema 3 a) del programa provisional*

**Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial
sobre la Mujer y del período extraordinario de
sesiones de la Asamblea General, titulado “La
mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros,
desarrollo y paz para el siglo XXI”: consecución
de los objetivos estratégicos, adopción de medidas
en las esferas de especial preocupación y medidas
e iniciativas ulteriores**

Empoderamiento de las mujeres rurales: el papel de la gobernanza y de instituciones sensibles a las cuestiones de género

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe examina las contribuciones de la gobernanza y de instituciones sensibles a las cuestiones de género al empoderamiento de las mujeres rurales. El informe termina con algunas recomendaciones que se someten a la consideración de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer.

* E/CN.6/2012/1.



I. Introducción

1. En su 56º período de sesiones, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer tendrá como tema prioritario la cuestión “El empoderamiento de las mujeres rurales y su función en la erradicación de la pobreza y el hambre, en el desarrollo y en los problemas actuales”. El presente informe examina en qué medida la gobernanza y las instituciones sensibles a las cuestiones de género responden a las capacidades y necesidades de las zonas rurales y promueven su empoderamiento. El empoderamiento económico de las mujeres rurales se aborda en un informe aparte del Secretario General sobre el tema prioritario (E/CN.6/2012/3). Ambos informes servirán de aportaciones al examen por parte de la Comisión del tema prioritario y deben leerse conjuntamente (véase asimismo el documento E/CN.6/2012/10).

2. Este informe, que se presenta en respuesta a la resolución 2006/9 del Consejo Económico y Social, incorpora un análisis de las contribuciones de los Estados Miembros¹ y se basa en información de entidades de las Naciones Unidas² y otras fuentes, según se indica. Termina con algunas recomendaciones para la adopción de medidas futuras que se someten a la consideración de la Comisión.

II. Gobernanza y estructuras institucionales

3. Las vidas de las mujeres y los hombres rurales y las funciones que desempeñan son multidimensionales y dinámicas, y resultan afectadas por políticas, instituciones y normas, así como por las relaciones entre los géneros institucionalizados en los hogares, las comunidades y la sociedad en general. La medida en que las mujeres y los hombres tienen acceso a esas instituciones y la medida en que esas instituciones sirven a las poblaciones rurales pueden determinar si los medios de vida de las mujeres son sostenibles y mejoran su bienestar. Entre las instituciones oficiales se cuentan los ministerios, el parlamento y los consejos locales. El empoderamiento de las mujeres rurales se ve afectado por las políticas formuladas y los servicios prestados por varios ministerios técnicos, como los ministerios de agricultura y desarrollo rural, infraestructura, servicios públicos, energía, finanzas, educación y salud. Las organizaciones de agricultores, las cooperativas y las organizaciones de mujeres, así como instituciones comunitarias como grupos de usuarios de agua y grupos de autoayuda, atienden las necesidades de las mujeres rurales. No obstante, las mujeres están insuficientemente representadas en muchas de estas organizaciones como miembros y en los cargos directivos clave y sus prioridades y necesidades suelen abordarse inadecuadamente.

¹ Se recibieron contribuciones de los gobiernos de Alemania, el Camerún, Colombia, Dinamarca, Djibouti, Estonia, Fiji, Finlandia, Italia, el Japón, Kenya, Mauricio, Nueva Zelandia, la República Árabe Siria, Serbia, Sudáfrica, el Sudán, Suecia, Suiza, Timor-Leste y Ucrania.

² Hicieron aportaciones las siguientes entidades de las Naciones Unidas: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO); Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA); Oficina Internacional del Trabajo (OIT); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de la Mujer (ONU-Mujeres); y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

4. Las estructuras sensibles a las cuestiones de género son esenciales para asegurar que la actuación y los derechos de las mujeres rurales ocupen un lugar central en todas las etapas normativas, incluidas las de diseño, aplicación, supervisión y evaluación. Aunque no existe un enfoque de fórmula única aplicable a todos los casos, en los últimos años las iniciativas de desarrollo han hecho hincapié en la importancia de fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia de la gobernanza que tiene en cuenta las cuestiones de género.

5. A los fines de este informe se han identificado tres grupos de agentes en el contexto de las estructuras de gobernanza con una perspectiva de género³: el gobierno, los proveedores de servicios y la ciudadanía. Dentro del gobierno los políticos y los encargados de la elaboración de políticas son los principales agentes que participan en el proceso de formulación de políticas. Entre los proveedores de servicios se cuentan el personal directivo de las instituciones públicas encargado de la aplicación de las políticas y la supervisión de la prestación de servicios (como los ministerios) y el personal de prestación de servicios. Aun cuando muchos servicios siguen siendo prestados por el sector público, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales han asumido una función cada vez mayor como proveedores de servicios en los últimos decenios. La ciudadanía es a la vez beneficiaria de los servicios prestados y colectivo que pide cuentas a los encargados de la elaboración de políticas y los políticos.

6. Las interacciones entre estos agentes ponen de relieve los tres principales procesos de gobernanza: la formulación de políticas, la administración pública y la prestación de servicios. Durante el proceso de formulación de políticas se elaboran marcos jurídicos y normativos, sobre los que la ciudadanía ejerce su influencia, generalmente a través de las organizaciones de la sociedad civil. Los marcos jurídicos y normativos son aplicados por la administración pública pertinente, que ha de ser inclusiva y responder a las necesidades de los ciudadanos. En el proceso de prestación de servicios, los servicios reales son prestados por el personal del sector público encargado de la prestación de servicios directos, los proveedores privados y las organizaciones no gubernamentales. Por último, basándose en los servicios recibidos o las necesidades identificadas a causa de la no prestación de servicios, la ciudadanía y la sociedad civil pueden ejercer su derecho a exigir que el gobierno y los proveedores rindan cuentas⁴.

7. Evidentemente, las relaciones que se establecen entre los agentes no son neutras en cuanto al género. Las mujeres se encuentran con frecuencia en situación de desventaja y marginación en su participación y sus contribuciones a estos tres procesos debido a los estereotipos basados en el género dominantes⁵. Las principales vías para fomentar la gobernanza con una perspectiva de género incluyen la participación de las mujeres en la política y la formulación de políticas, incluido el diseño y la prestación de los servicios públicos, el liderazgo femenino en las organizaciones de la sociedad civil, la formulación y aplicación de políticas que respondan a las cuestiones de género y la influencia de las mujeres sobre los

³ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 2004: Servicios para los pobres* (Washington, D.C., 2003).

⁴ *Ibid.*, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), *Who Answers to Women? Gender and Accountability: Progress of the World's Women 2008/2009* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.08.III.F.1).

⁵ Leah Horowitz, "Getting good government for women: a literature review", Agriculture and Rural Development Discussion Paper, No. 43 (Washington, D.C., 2009).

proveedores de servicios mediante el ejercicio de su poder en cuanto clientes y su poder de decisión⁶.

8. Es importante tener presente que este modelo de gobernanza forma parte de un contexto mundial más general. Los gobiernos son responsables, a todos los niveles, de los marcos normativos internacionales y regionales con los que se han comprometido. Los principales marcos jurídicos y normativos mundiales de los derechos de las mujeres incluyen la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer⁷ y la Plataforma de Acción de Beijing (1995)⁸.

III. La función de los gobiernos nacionales y locales

9. La formulación de políticas teniendo en cuenta las cuestiones de género aborda los problemas enfrentados por las mujeres en las zonas rurales, incluida la desigualdad de acceso a los bienes de producción, como la tierra, y los servicios fundamentales, como los servicios financieros, así como la falta de reconocimiento de las diversas funciones agrícolas y no agrícolas que desempeñan (véase asimismo el documento E/CN.6/2012/3). Es igualmente importante revisar, enmendar o derogar las leyes y reglamentaciones vigentes que discriminan a la mujer. No hacerlo puede crear o reforzar los sesgos de género y las pautas de exclusión.

El gobierno nacional

10. Los Estados Miembros han adoptado varios enfoques para garantizar que los procesos normativos incluyan la perspectiva de género, como la estrategia de incorporación de esa perspectiva, el uso de disposiciones relativas al género en sus marcos jurídicos y normativos y medidas y programas especiales orientados específicamente a las mujeres rurales. En estos esfuerzos se han puesto distintos grados de énfasis para responder a las necesidades de las mujeres rurales. Algunos de ellos han tenido como destinatarias específicas a las mujeres rurales y en otros las mujeres rurales han sido incluidas como una de varias categorías de beneficiarios.

11. Muchos países informaron sobre sus iniciativas para incorporar una perspectiva de género en las políticas nacionales que pueden afectar a las mujeres rurales. Por ejemplo, Nueva Zelandia aplica un criterio a nivel de todo el gobierno de incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas nacionales, incluidas las políticas agrícolas y de desarrollo rural.

12. Algunos Estados Miembros utilizan los marcos jurídicos para la igualdad de género a fin de regular la elaboración de las políticas por las autoridades públicas. La Ley de igualdad entre los géneros de Dinamarca de 2000 obliga a las autoridades públicas a tener presente la igualdad en la planificación y las actividades públicas. La preparación y aplicación del Programa de Desarrollo Rural de Finlandia

⁶ *Who Answers to Women? Gender and Accountability*.

⁷ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1249, núm. 20378.

⁸ *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.96.IV.13), cap. I, resolución 1, anexo II.

Continental para 2007-2013 se rige por las disposiciones en materia de igualdad entre los géneros de la Ley de igualdad entre mujeres y hombres. En Estonia, el Ministerio de Agricultura tiene la obligación de elaborar y aplicar políticas rurales y agrícolas acordes con el marco jurídico generalmente aplicable de igualdad entre los géneros a la hora de establecer los criterios de participación en programas y asignación de recursos.

13. En muchos países las actividades para incorporar la perspectiva de género están dirigidas por mecanismos nacionales para la igualdad entre los géneros. En Timor-Leste, la participación de la Oficina del Secretario de Estado para la Promoción de la Igualdad en grupos de trabajo estuvo dirigida a incorporar una perspectiva de género en los documentos titulados “Prioridad nacional en materia de desarrollo rural” de 2009 y 2011 y “Prioridad nacional en materia de seguridad alimentaria” de 2010. Desde 2010, la Oficina ha realizado análisis de género de los planes de acción y los presupuestos anuales de los ministerios clave y ha proporcionado observaciones a la Oficina del Primer Ministro antes del envío de los planes al Ministerio de Hacienda y al Parlamento para su aprobación. En Mauricio, el Ministerio de Igualdad entre los Géneros, Desarrollo Infantil y Bienestar de la Familia ha establecido un Comité Nacional de Incorporación de una Perspectiva de Género a fin de garantizar que las cuestiones de género se integren en todas las políticas y programas de los ministerios competentes, incluido el Ministerio de Agroindustria y Seguridad Alimentaria.

14. Los países también han introducido disposiciones destinadas a las mujeres rurales en diversos instrumentos de política, como las políticas de desarrollo agrícola y rural, las estrategias nacionales de desarrollo, los planes de acción nacionales sobre la igualdad entre los géneros y las políticas de género sectoriales. Por ejemplo, el Programa de Zonas Rurales de Suecia para el período 2007-2013 prescribe que la promoción de la igualdad entre los géneros se ha de reflejar en la planificación, aplicación, supervisión y evaluación de todos los programas de desarrollo rural y regional. En Italia, el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural incluye un instrumento encaminado a brindar a las administradoras de explotaciones agrícolas la oportunidad de llevar a cabo actividades conjuntas en varios sectores agrícolas como la producción, la elaboración y la comercialización. En el Japón, el Tercer Plan Básico para la Igualdad entre los Géneros (2010) incluye la promoción de esa igualdad en las comunidades agrícolas, silvícolas y pesqueras entre sus prioridades. Colombia aprobó una ley específica (núm. 731/2002) sobre el mejoramiento de la condición de las mujeres rurales del país.

15. Muchos países informaron acerca de programas y proyectos especiales en beneficio de las mujeres rurales. Por ejemplo, el Ministerio de Empoderamiento de las Mujeres y la Familia del Camerún proporcionó fondos a mujeres pobres a través de los centros del Ministerio para el empoderamiento de las mujeres. Algunos países (Dinamarca, Fiji y Mauricio) establecieron instalaciones, como centros de mujeres y puestos de mercado en zonas rurales, para apoyar la actividad comercial y el desarrollo empresarial. Otros (Fiji, Italia, el Japón, Kenya y Timor-Leste) siguen brindando a las mujeres rurales diversas oportunidades de capacitación y participación en cursos prácticos que tienen por objeto mejorar sus conocimientos, incluso mediante capacitación empresarial y de gestión, en materia de liderazgo y sus conocimientos técnicos y agrícolas. Algunas entidades de las Naciones Unidas, como el PNUD y la UNESCO han coadyuvado también en la realización de actividades de formación para mujeres rurales.

16. Algunas políticas nacionales no incluyen disposiciones o medidas especiales en beneficio de las mujeres rurales; en vez de ello, quedan incluidas como beneficiarias en otros grupos. Por ejemplo, la Hoja de Ruta para la Democracia y el Desarrollo Socioeconómico Sostenible, 2009-2014, y el Plan de Acción para la Mujer, 2010-2019, de Fiji enuncian un amplio abanico de estrategias y actividades concebidas para empoderar a todas las mujeres, incluidas las mujeres rurales. El Documento de Estrategia para el Crecimiento y el Desarrollo es el instrumento del Camerún para aplicar la visión nacional para el desarrollo para el período 2010-2020, y proporciona orientación sobre el fomento de la igualdad entre mujeres y hombres en siete sectores, como el de la infraestructura, el sector rural, las industrias y los servicios.

17. Si bien es esencial que los marcos jurídicos y normativos respondan a las necesidades de las mujeres, es igualmente importante asegurar que el proceso de aplicación de esas políticas conduzca a cambios concretos en las vidas de las mujeres. Aun cuando muchos países tienen políticas nacionales de género que orientan la ejecución del programa de igualdad entre los géneros, persiste el reto de alinear las políticas sectoriales y los procesos presupuestarios con las políticas de género. Con todo, se cuenta con escasa información sobre su aplicación concreta y sus resultados.

18. Las mujeres rurales, incluidas las mujeres indígenas, siguen teniendo muy poca representación en los parlamentos nacionales y la administración pública debido a la falta de educación; conocimientos insuficientes en materia de liderazgo; la tradicional exclusión de las mujeres de los foros encargados de adoptar decisiones; y las desventajas y desigualdades estructurales, que se derivan entre otras cosas de las diferencias de clase, casta y étnicas. Además, las mujeres pueden verse limitadas por la falta de movilidad, la incapacidad de asistir a reuniones celebradas en momentos y lugares poco convenientes, la falta de transporte, preocupaciones de seguridad y el cuidado de los hijos y otras funciones asistenciales⁹.

19. Se pueden tomar diversas medidas para reforzar la participación de las mujeres en los procesos de elaboración de políticas, tanto en cargos ocupados por elección o designación. Los cupos y otras medidas especiales de carácter temporal han desempeñado una función importante en el incremento del número de mujeres que participan en la vida política y de sus contribuciones a ella. Se pueden establecer cupos al amparo de la constitución y las leyes y los partidos políticos los aplican de forma voluntaria. En el sector público, las disposiciones sobre los cupos varían en las ramas legislativa y ejecutiva. La constitución de Kenya exige que por lo menos un tercio de los puestos en los comités normativos se reserven tanto para mujeres como para hombres. Para la preparación del Programa de Desarrollo Rural de Finlandia se exigió que los órganos oficiales que participaron en ella estuvieran integrados en un 40% como máximo por mujeres y hombres.

⁹ Catherine Hill, "Enabling rural women's economic empowerment: institutions, opportunities and participation" (EGM/RW/2011/BP.1), documento de antecedentes preparado para la reunión del grupo de expertos en la cuestión de hacer posible el empoderamiento económico de las mujeres rurales: instituciones, oportunidades y participación, celebrada en Accra del 20 al 23 de septiembre de 2011.

Gobierno local y descentralización

20. En virtud de la relación más estrecha que mantienen con las personas, los gobiernos locales desempeñan una función clave en la promoción de una mayor igualdad y la construcción de sociedades inclusivas. Cada vez más se espera que los gobiernos locales brinden a las personas, sobre todo a los grupos más marginados, la oportunidad de participar más activamente en la vida pública, y por ende permiten albergar la promesa de que es posible conseguir que las políticas y los servicios prestados respondan mejor a las necesidades de las mujeres y los hombres¹⁰. Con todo, no se puede dar por sentado que los gobiernos locales son inherentemente más eficaces o que tienen más interés en promover la igualdad entre los géneros, toda vez que las normas y los valores masculinos también prevalecen en los niveles locales¹¹.

21. En los últimos decenios se han promovido reformas de descentralización como medio de profundizar la democracia y mejorar el desarrollo transfiriendo funciones y recursos a los gobiernos locales y otras entidades subnacionales y concediéndoles diversos grados de autonomía política y fiscal¹². La descentralización es un proceso inherentemente político que transfiere poder y autoridad y por ende es probable que enfrente una resistencia por parte de los organismos de ámbito nacional cuando se transfieren recursos fiscales y humanos a los gobiernos locales. Cuando la descentralización del poder político no va acompañada del necesario traspaso de recursos fiscales y administrativos a los gobiernos locales, crea el problema de los “mandatos sin financiación”, que hace que los gobiernos se vuelvan vulnerables frente al aumento de sus responsabilidades y la disminución de sus recursos¹³. En otros casos, la descentralización suele ir acompañada de recortes de las asignaciones hechas por el gobierno central a las autoridades locales. Como los gobiernos locales deben recuperar sus propios gastos, lo hacen a menudo cobrando tasas al usuario u otras cargas, que pueden ser redistributivas y tener un impacto negativo sobre los pobres, incluidas las mujeres¹⁴.

22. Para que la descentralización sea realmente un proceso de empoderamiento de las mujeres, es necesario adoptar medidas para integrar una perspectiva de género en los procesos normativos, de planificación y presupuestación, así como en las funciones políticas y administrativas de los gobiernos locales. Por ejemplo, en Serbia, la Secretaría Provincial de Trabajo, Empleo e Igualdad entre los Géneros está elaborando el proyecto de estrategia para mejorar la situación económica de las mujeres rurales en la provincia autónoma de Vojvodina para 2012 con asistencia de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el

¹⁰ Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, *Gender in Agriculture Sourcebook* (Washington, D.C., 2008); Prabha Khosla y Bernhard Barth, *Gender in Local Government: A Sourcebook for Trainers* (Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), 2008).

¹¹ Khosla y Barth, *Gender in Local Government*.

¹² Documento final de la Conferencia sobre descentralización, poder local y derechos de las mujeres, organizada por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (Canadá) y otros asociados, México, D.F., 18 a 21 de noviembre de 2008.

¹³ *Gender in Agriculture Sourcebook*.

¹⁴ Jo Beall, “Decentralization, women’s rights and development” (London, London School of Economics and Political Science, Development Studies Institute, 21 de marzo de 2007).

Empoderamiento (ONU-Mujeres). El proceso incluye la determinación y adaptación de los programas existentes de empoderamiento económico de las mujeres rurales.

23. Es igualmente importante reforzar la capacidad técnica y administrativa de las autoridades locales de empoderar a las mujeres rurales. Los gobiernos locales necesitan competencia administrativa y organizativa y recursos humanos y financieros para satisfacer las diversas expectativas de mujeres y hombres en lo que respecta a los servicios locales, incluido el acceso a la justicia, los servicios públicos, la participación política y el bienestar económico. Es necesario que los consejeros y funcionarios locales mejoren sus conocimientos especializados en cuestiones de género, sobre todo los de las principales dependencias administrativas locales, como la planificación, presupuestación y prestación de servicios. Es preciso crear mecanismos de consulta significativa para reunir información de mujeres de un amplio espectro de situaciones a nivel de la comunidad en cuanto a las necesidades e intereses específicos de los géneros¹⁵. Por ejemplo, desde que se inició el proceso de descentralización de Ghana a principios del decenio de 1990, se han realizado esfuerzos para conseguir que los gobiernos locales presten atención a las prioridades de las mujeres en el proceso de desarrollo, incluso nombrando coordinadores de las cuestiones de género¹⁶.

24. El nivel de participación de las mujeres en cuanto funcionarias elegidas de los gobiernos locales sigue siendo bajo a causa de obstáculos históricos e institucionales, la falta de acceso de las mujeres a redes informales y a las normas culturales y los prejuicios contra las mujeres. Ahora bien, sin una fuerte participación de las mujeres en el plano local, los beneficios a nivel nacional no se pueden sostener a largo plazo¹⁷. Varios países utilizan sistemas de cupos a nivel local para reforzar la participación de las mujeres. La Ley de elecciones locales de Serbia prescribe que por lo menos el 30% de los candidatos a las elecciones locales de administración autónoma pertenecerán al género menos representado. En la India, se ha establecido un cupo del 30% a nivel de los *panchayat*. Sudáfrica estableció un sistema de cupos de puestos tradicionales de liderazgo rural para las mujeres. Timor-Leste introdujo un cupo a nivel de las aldeas en 2010, que exige que dos de cada cinco miembros de los consejos de aldeas sean mujeres.

Mecanismos e instrumentos

25. La utilización eficaz de mecanismos e instrumentos que tienen en cuenta las cuestiones de género puede contribuir a la integración de esa perspectiva en todo el proceso normativo. En Finlandia, por ejemplo, se realizaron análisis de género por separado, en preparación para el Programa de Desarrollo Rural, a fin de evaluar las capacidades y necesidades de mujeres y hombres rurales con objeto de formular estrategias y medidas que respondan a las cuestiones de género. Los ministerios de Timor-Leste adoptaron una serie de medidas, como evaluaciones de las cuestiones de género, con objeto de aumentar la concienciación al respecto y reflejar las

¹⁵ Helen O'Connell, "Preserve status quo or promote gender equality?", "Capacity.ORG", No. 40 (agosto de 2010). Se puede consultar en http://capacity.org/capacity/export/sites/capacity/documents/journal-pdfs/CAP1001_40_ENG_LR.pdf.

¹⁶ Esther Ofei-Aboagye, "Promoting gender sensitivity in local governance in Ghana", *Development in Practice*, vol. 14, No. 6 (noviembre de 2004).

¹⁷ Beall, "Descentralización, women's rights and development".

necesidades y prioridades de las mujeres rurales en los sectores de la agricultura y la pesca, la salud, la educación y la formación profesional y el empleo.

26. La presupuestación teniendo en cuenta las cuestiones de género, que puede ser un instrumento importante para el sector agrícola, es un proceso que abarca la realización de análisis del presupuesto con perspectiva de género, la determinación de las deficiencias en materia de igualdad entre los géneros de las políticas y los presupuestos y la vigilancia y evaluación de los recursos financieros asignados para el cumplimiento de los compromisos del gobierno en materia de igualdad de género. El énfasis en la supervisión y la rendición de cuentas promueve un entorno propicio para una asignación adecuada de los recursos para el logro de los objetivos en relación con la igualdad entre los géneros, incluida la prestación de servicios en las zonas rurales¹⁸.

27. En 2009, los centros para cuestiones de género de Bosnia y Herzegovina, con el apoyo de ONU-Mujeres, llevaron a cabo un análisis de género del sector agrícola con el fin de integrar la presupuestación con criterio de género en las estrategias de desarrollo agrícola y rural. Las conclusiones y recomendaciones del análisis de género se utilizaron en la labor del Grupo de Trabajo sobre presupuestación con perspectiva de género correspondiente al período 2010-2013. El plan de acción de presupuestación teniendo en cuenta las cuestiones de género para 2011 prescribe que el Ministerio de Agricultura de la Federación de Bosnia y Herzegovina realice un análisis de género en el contexto de la Ley de Agricultura y la estrategia de desarrollo a medio plazo y su plan de aplicación.

28. El fomento de la capacidad en el seno de los gobiernos sigue siendo una estrategia generalizada para promover el empoderamiento de las mujeres rurales. Con objeto de fortalecer la capacidad de los ministerios competentes de promover la igualdad entre los géneros, varios países, como el Japón, Kenya, el Sudán y la República Árabe Siria, han nombrado oficiales en cuestiones de género o creado dependencias sobre cuestiones de género en los ministerios competentes. En el Sudán, la Dependencia de incorporación de una perspectiva de género en la agricultura del Ministerio de Agricultura se encarga de apoyar y promover las oportunidades de desarrollo económico de las mujeres rurales. En la República Árabe Siria, la Dirección de Desarrollo de las Mujeres Rurales se encarga de la estrategia de aplicación para el desarrollo rural del Ministerio de Agricultura, con el objetivo de implicar a las mujeres rurales en la aplicación de las políticas y los programas de seguimiento.

29. Los Estados Miembros y entidades de las Naciones Unidas también realizan esfuerzos para fomentar la capacidad en el contexto de las cuestiones de igualdad entre los géneros mediante actividades de capacitación y cursos prácticos. Las oportunidades de formación se pueden dirigir hacia mujeres y hombres en su condición de funcionarios elegidos, funcionarios públicos o proveedores de servicios. Por ejemplo, la Oficina de Igualdad entre los Géneros de Serbia organiza cursos de capacitación para funcionarios públicos sobre las cuestiones de género básicas y la presupuestación atendiendo a las cuestiones de género. El proyecto de la UNESCO relativo a las necesidades de capacitación de las mujeres de las aldeas de los *panchayat* en la India tiene por objeto proporcionar información sobre sus

¹⁸ *World Survey on the Role of Women in Development 2009: Women's Control over Economic Resources and Access to Financial Resources, including Microfinance* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.09.IV.7).

derechos a las representantes elegidas. En Tayikistán, el UNFPA trabaja para desarrollar la capacidad respecto de las cuestiones de género de agentes como los funcionarios públicos, el personal encargado de la prestación de servicios, los proveedores de servicios jurídicos, los encargados de la elaboración de políticas y los dirigentes religiosos.

30. Las redes de instituciones gubernamentales y otros interesados también pueden contribuir a la formulación de estrategias y programas pertinentes para las mujeres rurales. En este sentido, el Observatorio Nacional de la actividad empresarial y el empleo femeninos en la Agricultura de Italia está integrado por representantes de varios ministerios, organizaciones agrícolas profesionales, regiones y provincias autónomas y oficinas de investigación y estadísticas. En Liberia, el Foro Nacional sobre las cuestiones de género congrega a los coordinadores de los ministerios pertinentes para fomentar su capacidad de incorporar una perspectiva y los análisis de género¹⁹.

31. La rendición de cuentas como elemento básico de la buena gobernanza entraña la supervisión de los resultados de la formulación y aplicación de políticas y la prestación de servicios, y la imposición de medidas correctivas en caso de incumplimiento, así como la evaluación de la actuación del gobierno. En el contexto de un sistema de rendición de cuentas que tiene en cuenta las cuestiones de género, es necesario evaluar las decisiones de las autoridades públicas tomando en consideración las necesidades y los intereses de mujeres y hombres por igual. Por ejemplo, los exámenes de los resultados en materia de igualdad entre los géneros han sido integrados en diversas innovaciones institucionales, como la presupuestación municipal participativa en varios países de América Latina y la participación ciudadana en el Instituto Federal Electoral de México²⁰.

32. El desarrollo de un entorno normativo favorable y de políticas que respondan a las cuestiones de género eficaces exige desarrollar y fortalecer los conocimientos y capacidades de los distintos interesados, incluidos los funcionarios públicos y los proveedores de servicios, a fin de asegurar la generación, el análisis y la utilización de los datos desglosados por sexo, edad y zonas rurales y urbanas de carácter comparable que se necesitan para fundamentar el desarrollo de políticas, así como la supervisión y evaluación de su aplicación.

33. Fiji realiza periódicamente una encuesta nacional sobre la participación de las mujeres rurales en la agricultura. El cuarto censo agrícola nacional, que es la más reciente, sirvió para reunir y analizar datos desglosados por sexo en las zonas rurales. En 2009, Timor-Leste creó una Comisión Interministerial de Desarrollo Rural a fin de que supervisara la aplicación con perspectiva de género del Marco Estratégico para el Desarrollo Rural, 2010-2020. En Kenya, los ministerios competentes colaboran con el mecanismo nacional para el logro de la igualdad entre los géneros en la recogida de datos desglosados por sexo.

34. Las entidades de las Naciones Unidas, como la FAO, la CEPAL y la CESPAC, también han adoptado medidas para impulsar la reunión de datos desglosados por sexo e indicadores de género comparables. Por ejemplo, la FAO ha trabajado durante varios años en el desarrollo de la capacidad institucional de las oficinas centrales de estadística de varios países con objeto de mejorar el diseño y la reunión

¹⁹ Contribución de ONU-Mujeres.

²⁰ *Who Answers to Women? Gender and Accountability*.

de datos desglosados por sexo sobre el empleo agrícola y rural. También estableció la Base de Datos Agro-Género para la elaboración de datos agrícolas desglosados por sexo. La base de datos de la FAO sobre género y derecho a la tierra reúne datos a escala nacional sobre las desigualdades de género arraigadas en relación con el derecho a la tierra. La CEPAL ha reunido datos desglosados por zonas rurales y urbanas sobre las mujeres que realizan actividades no remuneradas en 17 países. También reúne datos desagregados por sexo sobre, entre otras cosas, la participación económica y el empleo, así como indicadores de la pobreza, a fin de supervisar la situación de las mujeres en las zonas rurales.

IV. Prestación de servicios

35. La prestación de mejores servicios a las mujeres es fundamental para la consecución del desarrollo económico y social y, en particular, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Unos servicios de calidad asequibles que respondan a las necesidades y prioridades de las mujeres son necesarios para que las mujeres puedan gozar de sus derechos, incluidos el derecho a la salud, la educación y el trabajo decente. Los servicios bien definidos, inclusive de transporte, suministro de agua, saneamiento y energía, pueden resolver los problemas enfrentados por las mujeres rurales y reducir y facilitar el trabajo no remunerado de cuidar a otras personas (véase asimismo el documento E/CN.6/2012/3) que las mujeres rurales suelen realizar²¹. Los datos muestran que el mejoramiento de los procesos de diseño y prestación de servicios para aumentar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas no beneficia únicamente a las mujeres sino también a diversos otros usuarios²².

36. Las mujeres rurales siguen teniendo problemas para acceder a los servicios públicos, incluidas deficiencias estructurales en la prestación de servicios, el sesgo de los gobiernos en favor de las zonas urbanas y la falta de acceso al registro y la identificación oficiales. Además, las mujeres rurales no suelen participar en los mecanismos de prestación de servicios con poder de decisión a causa de la falta de información y capacidad. Tienen menos oportunidades de informar a los proveedores de servicios sobre sus necesidades y de organizarse para exigir mejores servicios y responsabilidad social²³.

37. A causa del triple reto de las deficiencias estructurales del Estado, el mercado y la comunidad, muchas veces no se prestan servicios en la medida necesaria en las zonas rurales, lo que pone en peligro los medios de subsistencia de los pobres de las zonas rurales, incluidas las mujeres²⁴. Muchas veces el Estado no asegura la prestación adecuada de servicios públicos a los ciudadanos de las zonas rurales debido a que en las zonas rurales los gobiernos locales tienen poderes limitados para establecer presupuestos y a que los costos asociados a la ampliación de los servicios a las zonas aisladas o remotas son más altos. En la prestación de servicios a través

²¹ *Who Answers to Women? Gender and Accountability*; Annika Allman y otros, "Making public services work for women: lessons from UN Public Service Award nominees" (junio de 2011).

²² Allman y otros, "Making public services work for women".

²³ ONU-Mujeres, "Gender and democratic governance programme document: delivering basic services to women in fragile contexts" (Nueva York, 2010).

²⁴ Banco Mundial e Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, *Gender and Governance in Rural Services: Insights from India, Ghana and Ethiopia* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2010).

de proveedores alternativos, como el sector privado, asociaciones entre los sectores público y privado y organizaciones de la sociedad civil, se ha tropezado con dificultades similares para establecer un equilibrio entre las preocupaciones en materia de financiación, normas de calidad y alcance. Además, las políticas nacionales que rigen la prestación de servicios tienden a ser elaboradas teniendo en cuenta las prioridades y necesidades de las zonas urbanas en vez de las de las zonas rurales. Las dificultades asociadas con la prestación de servicios básicos en los países en desarrollo se ven exacerbadas por unos recursos financieros limitados, un mantenimiento deficiente de la infraestructura de servicios y la falta de claridad respecto de la separación de funciones a todos los niveles del gobierno de resultados de la reforma de descentralización²⁵.

38. En la mayoría de países, la obtención de un documento de identidad oficial mediante inscripción en el registro civil es fundamental para acceder a los servicios básicos. Ahora bien, dicho proceso puede ser muy difícil para las poblaciones marginadas, particularmente para las mujeres de las zonas rurales y remotas. En este sentido, las investigaciones hechas por ONU-Mujeres muestran que la proporción de mujeres sin documentos de identidad puede llegar hasta el 80% en algunas aldeas de las zonas rurales de Egipto, lo que dificulta su acceso a la salud, la educación, las pensiones, las solicitudes de títulos o escrituras de propiedad, y a otros servicios sociales, además de su capacidad de votar²⁶.

39. Muchas veces los servicios públicos no responden a las necesidades y problemas de las mujeres rurales. En muchas partes del mundo, las mujeres se ven limitadas por distancias físicas, una infraestructura de transportes deficiente, la preocupación por su seguridad física y normas culturales que reducen la movilidad de las mujeres o disuaden a las mujeres de incorporarse a la esfera pública²⁷. En las situaciones de violencia en el hogar, por ejemplo, la falta de servicios de guardería o de oportunidades de empleo puede agravar la falta de acceso de las mujeres a los servicios de apoyo básicos (protección policial, vivienda segura, atención sanitaria y asistencia letrada), lo que se suma a su aislamiento psicosocial. Los servicios que no tienen estos factores específicos de los géneros en cuenta no llegan a las mujeres beneficiarias. Por otra parte, los sesgos en la asignación del gasto público hacia las prioridades masculinas agrava la situación todavía más. A pesar de las funciones importantes que las mujeres desempeñan en la agricultura, persiste la percepción de que las “mujeres no son agricultoras”, lo que dificulta aún más la prestación de los servicios que tanto necesitan las mujeres rurales²⁸.

²⁵ Harold Lockwood y Stef Smits, *Supporting Rural Water Supply: Moving Towards A Service Delivery Approach* (Rugby, Warwickshire, United Kingdom, Practical Action Publishing for IRC International Water and Sanitation Centre and Aguaconsult, 2011).

²⁶ ONU-Mujeres, “Strengthening women’s voices for gender-responsive services in fragile contexts” (Nueva York, 2011); datos proporcionados por el Ministerio del Interior de Egipto en octubre de 2011.

²⁷ *Who Answers to Women? Gender and Accountability*; ONU-Mujeres, “United Nations Public Service Award Forum Workshop: Leading Innovations in Gender-responsive Service Delivery, Dar es Salaam, Tanzania, 21-22 June, 2011” (Nueva York, 2011); Allman y otros, “Making public services work for women”.

²⁸ *Gender and Governance in Rural Services*; “United Nations Public Service Award Forum Workshop: Leading innovations in gender-responsive service delivery”; *Gender in Agriculture Sourcebook*.

40. Los Estados Miembros y entidades de las Naciones Unidas han tomado medidas para mejorar la prestación de servicios a las mujeres rurales, algunas de ellas centradas en el mejoramiento de la infraestructura y los servicios básicos. Por ejemplo, Kenya informó de que ha mejorado la distribución de agua corriente y fortalecido la electrificación rural. En Djibouti, el Ministerio de Asuntos de la Mujer, apoyado por la Liga de los Estados Árabes, puso en marcha varios proyectos para reducir la vulnerabilidad de las mujeres a causa de limitaciones en lo que se refiere al abastecimiento de agua. Con objeto de incrementar el acceso de las mujeres a los servicios, ONU-Mujeres apoyó al Gobierno de Moldova en la creación de oficinas conjuntas de información y servicios, que congregan periódicamente en un mismo lugar físico a los proveedores de servicios públicos, privados y de las organizaciones de la sociedad civil. También realizan visitas conjuntas a aldeas remotas.

41. La prestación de servicios también se puede mejorar fortaleciendo la responsabilización de la gobernanza. En el proceso de gobernanza, los beneficiarios de servicios pueden hacer responsables al personal encargado de prestarlos siguiendo el camino corto del ejercicio de su poder como clientes y la elección de los proveedores de servicios, así como el camino más largo de influir en el proceso de formulación de políticas de prestación de servicios. Con todo, a veces la elección de los proveedores de servicios no es una opción para las mujeres rurales, sobre todo cuando su poder adquisitivo es limitado²⁹. Para garantizar la prestación de servicios que respondan a las cuestiones de género, se han de tomar en consideración la participación y la voz de las mujeres en los procesos de diseño y prestación de servicios públicos, así como de rendición de cuentas en la materia. Las mujeres deberían intervenir activamente en el proceso mediante consultas y diálogos con grupos de mujeres y el aumento de la presencia de mujeres entre el personal encargado de la prestación de servicios directos, y debería facilitarse la capacidad de las mujeres rurales para organizarse y exigir que los proveedores de servicios rindan cuentas. Otras medidas podrían ser ofrecer incentivos para premiar el desempeño sensible al género e imponer sanciones por descuido de las necesidades de las mujeres³⁰, aumentar la capacidad en cuestiones de género del personal encargado de la prestación de servicios directos, concienciar a las poblaciones rurales respecto de los derechos de las mujeres y elaborar indicadores con referencia al género a fin de supervisar la prestación de servicios que respondan a las cuestiones de género³¹.

42. Los gobiernos deberían desempeñar una función central en la prestación de los servicios esenciales, bien directamente o en asociación con el sector privado y organizaciones no gubernamentales. Por lo tanto, un gasto público suficiente es esencial para la calidad en la prestación de tales servicios. Sin embargo, la financiación de los servicios rurales se enfrenta a múltiples desafíos. Los costos de estos servicios suelen elevarse mediante impuestos, cargos a los usuarios y transferencias intergubernamentales. Aun cuando se cobran tarifas para acceder a los servicios en muchas partes del mundo, tales tarifas pueden limitar el acceso de los pobres y reducir los niveles de uso por parte de las poblaciones vulnerables y marginadas. En consecuencia, los servicios públicos que son esenciales para el

²⁹ Horowitz, "Getting good government for women".

³⁰ *Who Answers to Women? Gender and Accountability*.

³¹ *Ibid.*

desarrollo rural y la subsistencia de las personas deberían financiarse a través de los más altos niveles de gobierno, incluidos los gobiernos central y provinciales³².

43. El establecimiento de planes de protección social sostenibles en el largo plazo es un buen ejemplo en este sentido. La protección social arropa a la población vulnerable y permite que las personas superen mejor la pobreza y la exclusión social en tiempos de conmoción y dificultades financieras. No obstante, la protección social en la mayoría de los países en desarrollo se ha limitado en gran medida a quienes están empleados en el sector estructurado³³. Dado que muchas mujeres rurales son trabajadoras temporeras, familiares, ocasionales o estacionales, la ampliación de los planes de protección social públicos a los trabajadores del sector no estructurado puede reducir algunas de las diferencias por razón de género en las zonas rurales³⁴.

44. Los últimos años se han caracterizado por un reconocimiento creciente de que la concepción de la protección social debería responder a las cuestiones de género y de que la protección social debería hacerse extensiva a todos de manera coherente y coordinada. Un nivel mínimo de protección social abarca un conjunto básico de derechos, servicios e instalaciones sociales universalmente accesibles, incluido el acceso universal a la atención sanitaria básica y a un ingreso mínimo garantizado³⁵. Los gobiernos nacionales deberían desempeñar un papel de primer orden en el desarrollo institucional pertinente, como el de los organismos de coordinación del sector de la protección social. Existe la necesidad de elaborar políticas y una legislación para asegurar la rendición de cuentas, en particular respecto de los derechos de las personas, así como de las responsabilidades y las condiciones para acceder a las prestaciones garantizadas. Además, varios estudios han demostrado la asequibilidad de un nivel mínimo de protección social y han analizado posibles vías de financiación como la redistribución de los gastos y la reforma impositiva y la utilización de recursos internacionales para el desarrollo³⁶.

45. En muchos países en desarrollo se han hecho importantes avances en el establecimiento de un nivel mínimo de protección social. Este proceso, que beneficia a millones de personas, incluidas mujeres rurales, ha avanzado más deprisa en los países de ingresos medios. Por ejemplo, la Ley nacional Mahatma Gandhi de garantía de empleo rural (NREGA) de 2005, contempla un programa que garantiza 100 días de trabajo a las familias rurales que están dispuestas a realizar trabajos manuales no cualificados, el cual reserva el 33% de los días de trabajo para trabajadoras³⁷. El programa, que se incorporó a la constitución en 2005³⁸, lo

³² OECD, *OECD Rural Policy Reviews: Strategies to Improve Rural Service Delivery* (París, 2010).

³³ *Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo*.

³⁴ *Gender in Agriculture Sourcebook*.

³⁵ Véase www.ilo.org/public/english/protection/spfag/index.htm.

³⁶ Organización Internacional del Trabajo, *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2011).

³⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y Oficina Internacional del Trabajo, *Gender Dimensions of Agricultural and Rural Employment: Differentiated Pathways Out of Poverty — Status, Trends and Gaps* (Roma, 2010).

³⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Employment guarantee policies; Policy brief: gender equality and poverty reduction”, No. 2 (abril de 2010).

financian los gobiernos central y de las provincias y lo ejecuta el Ministerio de Desarrollo Rural junto con agentes de nivel estatal y local³⁹.

46. Un mejor acceso a la información y las tecnologías es asimismo importante para el empoderamiento de las mujeres rurales y se puede lograr involucrando a las agricultoras en trabajos de investigación, desarrollo y divulgación. Para tener realmente en cuenta las cuestiones de género, es preciso que las instituciones científicas y los investigadores colaboren estrechamente con la población usuaria objetivo del desarrollo y el despliegue de tecnología. Las instituciones de investigación y extensión agrícolas necesitan también involucrar a las mujeres activamente, por ejemplo, aumentando el número de extensionistas agrícolas de sexo femenino y de extensionistas agrícolas de sexo masculino sensibles a las cuestiones de género. Los últimos datos muestran que solo el 5% de los servicios de divulgación agrícola van dirigidos a mujeres rurales y que menos del 15% de los extensionistas del mundo son mujeres⁴⁰. El PNUD ha colaborado con el Togo para aumentar la representación de la mujer entre los extensionistas. ONU-Mujeres está apoyando al Ministerio de Agricultura de Rwanda en la transformación de los servicios de divulgación agrícola.

V. El papel de las instituciones rurales

47. Entre las instituciones rurales que representan a los agricultores y empresarios de las zonas rurales se cuenta un amplio abanico de organizaciones de agricultores y productores, cooperativas, grupos de mujeres y otras organizaciones de afiliados, así como proveedores de servicios públicos, privados y mixtos, como servicios de divulgación, asociaciones de comercio y organizaciones de microfinanciación.

Organizaciones de agricultores y productores

48. Las organizaciones de agricultores y productores son organizaciones no gubernamentales rurales de afiliados integradas por pequeños agricultores por cuenta propia y agricultores familiares, pastores, pescadores artesanales, personas sin tierras, pequeños empresarios y pueblos indígenas. Están integradas por mujeres y hombres, pero también hay organizaciones exclusivamente de mujeres. Oscilan entre grupos oficiales previstos en la legislación nacional, como cooperativas y sindicatos nacionales de agricultores, y grupos y asociaciones de autoayuda⁴¹. Organizándose, los agricultores pueden fortalecer su voz política en defensa de sus intereses, lograr economías de escala y acceder a más oportunidades de mercado aumentando su poder de negociación.

49. Aunque las mujeres representan del 30% al 50% de los miembros de las organizaciones de agricultores, por regla general están insuficientemente

³⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *The State of Food and Agriculture: Women in Agriculture — Closing the Gender Gap for Development* (Roma, 2011); *Social Protection Floor for a Fair Globalization*. Véase asimismo el sitio web sobre la NREGA (<http://nrega.nic.in/>).

⁴⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “FAO Gender and Development Plan of Action (2002-2007)” (Roma, 2003).

⁴¹ “SARD and farmers’ organizations”, Sustainable Agriculture and Rural Development (SARD) Policy Brief, No. 12 (2007).

representadas en los puestos directivos. La infrarrepresentación aumenta del nivel local a los niveles provincial, nacional e internacional. Por ejemplo, nueve de las diez organizaciones nacionales afiliadas a la Asociación de Agricultores de Asia están integradas por mujeres y hombres, pero ninguna de ellas está dirigida por una mujer⁴². Algunas organizaciones mixtas cuentan con una división especial para la mujer que puede servir de plataforma de negociación por parte de mujeres dentro de la organización, así como con asociados externos.

50. La cultura institucional y las normas de las organizaciones oficiales pueden contribuir a marginar a las mujeres. Conseguir que las instituciones tengan en cuenta el aspecto del género mejorando los métodos de trabajo y las culturas institucionales y abordando los estereotipos de género puede aumentar su capacidad de abordar las cuestiones de género en el desarrollo legislativo y normativo.

51. Existen varias buenas prácticas para fortalecer el papel y la voz de las mujeres en las organizaciones de agricultores. La Women's Organizing for Change in Agriculture and Natural Resource Management (WOCAN), en cooperación con el FIDA, ha introducido experimentalmente el programa de liderazgo de mujeres rurales en Filipinas y el Nepal a fin de apoyar a mujeres líderes y conseguir que las políticas, programas e instituciones nacionales respondan en mayor grado a las necesidades de las productoras y trabajadoras rurales. PAKISAMA, una confederación nacional de 28 organizaciones de agricultores mixtas de Filipinas, empezó a impartir seminarios sobre las cuestiones de género a dirigentes de ambos sexos a nivel local, regional y nacional. La estrategia combinada de concienciación y formación en liderazgo contribuye a la formación y el fortalecimiento de los comités de mujeres en el seno de las organizaciones miembros. Se adoptaron políticas y directrices referentes al género y el acoso sexual con miras a la incorporación de la perspectiva de género en la labor de las organizaciones de agricultores. La política de acción afirmativa estipula que las mujeres deben tener una representación mínima del 30% en todas las actividades de proyectos.

52. En el contexto del Foro Campesino bienal del FIDA de 2010, el FIDA patrocinó una sesión especial sobre la promoción del liderazgo femenino en las organizaciones de agricultores y productores rurales. Los participantes convinieron en varias estrategias para fortalecer la participación de mujeres dirigentes en los procesos normativos nacionales y mundiales y en consultas con los donantes y otras organizaciones de ayuda, incluido un cupo mínimo del 30% (que llegará al 50% con el tiempo) en todos los proyectos y programas con organizaciones de agricultores y la provisión de recursos financieros para aumentar la capacidad de las organizaciones de agricultores de abordar las cuestiones de género.

Cooperativas

53. Las cooperativas son organizaciones y empresas de afiliados en las que estos aúnan recursos con objeto de alcanzar objetivos económicos, sociales y ambientales, como la mitigación de la pobreza, el empleo productivo y el empoderamiento de las

⁴² Esther Penunia, "The role of farmers' organizations in empowering and promoting the leadership of rural women" (EGM/RW/2011/EP.12), documento especializado preparado por la reunión del grupo de expertos titulada "Potenciación del empoderamiento económico de las mujeres rurales: instituciones, oportunidades y participación, Accra, 20 a 23 de septiembre de 2011.

mujeres. El hecho de estar integradas por afiliados encierra el potencial de empoderamiento de los pobres mediante la autosuficiencia, la colaboración y la cohesión. Se estima que las cooperativas cuentan con 1.000 millones de afiliados en todo el mundo⁴³, representan 100 millones de puestos de trabajo (según estadísticas de 2009) y comercializan el 50% de la producción agrícola mundial⁴⁴.

54. Desempeñan una función fundamental de apoyo al desarrollo agrícola y rural comercializando productos agrícolas y mejorando el acceso de los agricultores a los mercados en zonas donde el sector privado es débil o incapaz de atender las necesidades de crédito o insumos de los agricultores⁴⁵. Algunas cooperativas agrícolas están aplicando el enfoque del comercio justo como medio de ampliar los mercados y asegurar los ingresos de los agricultores en vista del aumento de la competencia mundial y la inestabilidad de los precios de los alimentos⁴⁶. Más recientemente, las cooperativas agrícolas se han implicado en mayor grado en la financiación agrícola. En algunos países, como Ghana, Egipto y Kenya, las cooperativas agrícolas están diversificando sus actividades introduciéndose en los ámbitos del ahorro y la concesión de créditos. Algunas cooperativas financieras, como el Sistema de Crédito Cooperativo (Sicredi) del Brasil, también ofrecen productos de seguro médico, reduciendo de esa manera la vulnerabilidad de los miembros al aumento de los costos de salud y las crisis económicas⁴⁷.

55. Las cooperativas agrícolas podrían promover el empoderamiento económico de las mujeres rurales, incluso mediante su unión para superar las restricciones a la actividad comercial o económica. Se benefician sustancialmente de la práctica de aunar recursos e intercambiar información y conocimientos. Las cooperativas de mujeres del Asia meridional, por ejemplo, facilitan la independencia económica y mejoran la condición social de las mujeres mediante su participación activa en empresas y la adquisición de experiencia de gestión y otras formas de capacitación. En Djibouti, la organización de agricultoras en cooperativas ha aumentado en los últimos años. El Ministerio de Agricultura ha prestado apoyo a cooperativas agrícolas (hay unas 25 cooperativas, con cerca de 5.000 afiliadas). Su participación en los comités de gestión les permite participar gradualmente en el proceso de adopción de decisiones en su región. El Ministerio de Economía y Desarrollo de Timor-Leste, con el apoyo de la OIT y IrishAid, prestó apoyo técnico y financiero a cooperativas de mujeres consagradas a diversas actividades, como la artesanía, la horticultura y la producción de café.

56. No obstante, el nivel general de participación de mujeres en las cooperativas agrícolas sigue siendo bajo a causa de la falta de recursos e información, así como a limitaciones culturales. Las mujeres solo representan del 2% al 10,5% del número total de miembros de las cooperativas agrícolas en muchos países de Asia⁴⁸. En un intento de reforzar el liderazgo de las mujeres en las cooperativas rurales, el Japón introdujo ajustes en los criterios para el nombramiento de mujeres como miembros de juntas ejecutivas.

⁴³ Véase www.ica.coop.

⁴⁴ "Cooperatives and rural employment", ILO COOP Fact sheet, No. 1 (2007).

⁴⁵ Véanse los documentos A/64/132 y Corr.1; y A/66/136.

⁴⁶ Véase Naciones Unidas, "The cooperative advantage", "DESA News", vol. 11, No. 11 (noviembre de 2007).

⁴⁷ A/64/132.

⁴⁸ *Ibid.*

Organizaciones de mujeres

57. En muchos países, las organizaciones de mujeres rurales desempeñan un papel importante en la defensa de los intereses de las mujeres rurales y su participación en la formulación de políticas y programas de desarrollo rural. El órgano consultivo de las mujeres rurales de Finlandia representa los intereses de esas mujeres en el Comité de Política Rural, la red de agentes de desarrollo rural, y participa en el Comité de Supervisión del Programa de Desarrollo Rural. La asociación de empresarias rurales ETNA Estonia representa a las mujeres rurales en la preparación y supervisión del Plan de Desarrollo Rural de Estonia y apoya la capacitación empresarial y para el empleo. La Asociación de Mujeres Rurales de Alemania coopera con el Ministerio Federal de Asuntos de la Familia, las Personas de Edad, la Mujer y la Juventud en varios proyectos concebidos para mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres y establecer redes de mujeres en las zonas rurales. La Unión de Agricultoras Suizas promueve la sensibilización sobre las cuestiones políticas y la Unión de Mujeres Rurales de Ucrania se centra, entre otras cosas, en el acceso a la justicia.

58. En Kenya, las mujeres rurales han organizado grupos de vigilancia⁴⁹ para abordar las cuestiones relacionadas con la propiedad y los derechos de propiedad de la tierra como la falta de asistencia de los funcionarios locales y los regímenes jurídicos contradictorios. Los grupos determinaron las limitaciones a que se enfrentan las mujeres en sus comunidades; identificaron a las principales partes interesadas, como las administraciones locales, el poder judicial, la policía y los tribunales que conocen de los litigios de tierras; documentaron violaciones del derecho de las mujeres a la tierra; y participaron en un diálogo con las partes interesadas que derivó en su participación en los procesos de adopción de decisiones.

Instituciones financieras

59. El acceso de las mujeres a todos los servicios financieros, inclusive de ahorros, seguros, remesas de fondos y crédito, es esencial para su empoderamiento económico y sus medios de subsistencia. Los servicios financieros rurales son prestados por diversas instituciones, como bancos comerciales y estatales, organizaciones financieras de afiliados (como cooperativas financieras rurales y cooperativas de ahorro y crédito), instituciones de microfinanciación y programas de desarrollo rural integrado, así como organizaciones multisectoriales⁵⁰.

60. Esta diversidad de proveedores de servicios financieros rurales pone de relieve niveles de logro muy distintos en materia de empoderamiento de las mujeres. Algunos proveedores de servicios se centran principal o exclusivamente en las mujeres, mientras que otros, en particular los proveedores de fondos oficiales, muestran una participación insuficiente en la provisión de recursos a las mujeres. De hecho, las mujeres en cuanto grupo insuficientemente atendido de usuarias de servicios financieros constituyen un mercado poco desarrollado y potencialmente rentable para el sector financiero. Para que los proveedores de fondos se aseguren de

⁴⁹ Groots Kenya, "Taking actions: grassroots women leading to curb asset stripping, property and land disinheritance" (1 de julio de 2008).

⁵⁰ *Gender in Agriculture Sourcebook*.

que sus sistemas responden plenamente a las necesidades de las mujeres, es imperativo desarrollar una cultura institucional con perspectiva de género, asegurar que se preste atención a las cuestiones de género en todas las interacciones con los clientes e impartir capacitación con orientación de género al personal⁵¹.

61. En los últimos años se han intensificado los esfuerzos para subsanar las deficiencias del sistema financiero oficial en la prestación de servicios a los pobres y los desfavorecidos, incluidas las mujeres. Una de las respuestas a las deficiencias del sistema financiero oficial ha sido la prestación de más servicios de microfinanciación, cuya finalidad es prestar servicios financieros suficientemente amplios para reducir la pobreza sobre una base sostenible desde el punto de vista financiero e incluso rentable. Esos servicios abarcan una serie continua de servicios que van desde los “préstamos a la pobreza”, esto es, préstamos a los pobres con subsidios de donantes, hasta un enfoque de “sistemas financieros” que hace hincapié en la sostenibilidad financiera⁵².

62. La microfinanciación orientada con éxito hacia las mujeres, individualmente y en grupos, ha aumentado sus medios de sustento, contribuido al desarrollo de aptitudes empresariales y acrecentado su participación en la gobernanza de la comunidad. Con todo, cada vez más se reconoce que la microfinanciación no es la solución para todos los problemas enfrentados por las mujeres. Aunque hay pruebas abundantes de que contribuye a reducir las fluctuaciones en los ingresos, la búsqueda creciente de objetivos de sostenibilidad financiera ha llevado a una proporción importante de las organizaciones de microfinanciación a olvidar a los extremadamente pobres, lo que puede afectar desproporcionadamente a las mujeres rurales⁵³. Además, con el tiempo muchas instituciones de microfinanciación se han convertido en entidades comerciales y reguladas; de resultas de esto, la proporción de clientas ha disminuido y los préstamos colectivos han dado paso a los préstamos individuales⁵⁴.

Otras organizaciones comunitarias

63. Los grupos de autoayuda son asociaciones voluntarias que buscan resolver problemas comunes, como los de acceso al ahorro y el crédito. Su carácter grupal fomenta la solidaridad y la autoestima y tiene el potencial para empoderar a las mujeres en sus demandas de recursos económicos y productivos. También puede aumentar su experiencia con respecto a cuestiones relacionadas con la toma de decisiones y el liderazgo. La Self-Employed Women's Association (SEWA), un sindicato registrado de 800.000 mujeres de la India procura mejorar los ingresos y la seguridad alimentaria de las mujeres mediante el pleno empleo y fortalecer la capacidad de las mujeres de participar en los órganos normativos.

64. Se han establecido asociaciones de consumidores de agua en muchos países en respuesta al aumento de la demanda del recurso. La participación de los usuarios del agua en la gestión y explotación de los sistemas de riego es fundamental para mejorar su funcionamiento y la gobernanza de los recursos hídricos. Sin embargo,

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo.*

⁵⁴ Women's World Banking, “Stemming the tide of mission drift: microfinance transformations and the double bottom line”, WWB focus note (Nueva York, 2008).

en muchos países la participación de las mujeres en esas asociaciones es muy inferior a la de los hombres debido a las ideas preconcebidas sobre el papel de las mujeres en el riego, a que la afiliación está restringida a los propietarios de tierras y a que las mujeres se muestran renuentes a participar en organizaciones dominadas por los hombres. Se ha logrado incrementar la participación de las mujeres en los países y zonas donde es mayor el reconocimiento entre los miembros de la población de las funciones de las mujeres, las tierras se asignan de forma equitativa o se admiten formas de dominio distintas de la propiedad, se ha establecido un cupo de afiliación de mujeres a asociaciones que se ocupan del agua y se imparte capacitación a las mujeres en actividades remuneradas⁵⁵.

VI. Conclusión y recomendaciones

65. El papel de la agricultura y el desarrollo rural ha despertado un interés renovado en el contexto de las crisis mundiales recientes. El documento final de la sesión plenaria de alto nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de septiembre de 2010⁵⁶ y el Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio 2011-2020⁵⁷ recogen el compromiso de promover el empoderamiento y la participación de la mujer de las zonas rurales como agentes fundamentales para el mejoramiento del desarrollo agrícola y rural y la seguridad alimentaria.

66. Pese a que se ha llevado a cabo una labor jurídica y normativa impresionante para abordar el papel de las mujeres como agentes de cambio en la economía rural y partícipes fundamentales en la producción de los alimentos del mundo, sigue habiendo deficiencias en la aplicación. Las mujeres rurales, incluidas las mujeres indígenas, siguen estando insuficientemente representadas en las instituciones oficiales y no oficiales como funcionarias elegidas, funcionarias públicas, funcionarias que prestan servicios o miembros de organizaciones comunitarias y de agricultores. Sus conocimientos, experiencias y contribuciones todavía no se tienen suficientemente en cuenta en la formulación de políticas, la asignación de los recursos y los programas de desarrollo sostenible en todos sus aspectos.

67. Una gobernanza que tome en cuenta las cuestiones de género exige que todos los agentes institucionales integren una perspectiva de género en la formulación y aplicación de políticas y la prestación de servicios. Los gobiernos nacionales y locales tienen el deber de promover los medios de subsistencia y el empoderamiento de las mujeres rurales, en particular fortaleciendo los mecanismos de rendición de cuentas, proporcionando recursos financieros y humanos suficientes y asegurando la debida prestación de servicios públicos en beneficio de las mujeres rurales. También es necesario prestar especial atención a garantizar que las leyes y políticas se apliquen de conformidad con los objetivos en relación con la igualdad entre los géneros. Es igualmente importante desarrollar la capacidad de los encargados de la formulación de

⁵⁵ *Gender in Agriculture Sourcebook*.

⁵⁶ Véase la resolución 65/1 de la Asamblea General.

⁵⁷ *Informe de la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, Estambul, Turquía, 9 a 13 de mayo de 2011* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.11.II.A.1), cap. II.

políticas, los funcionarios públicos y los proveedores de servicios de ambos sexos de forma que puedan responder eficazmente a las cuestiones de género.

68. El aumento de la participación de las mujeres en las instituciones es un elemento clave para garantizar que sean sensibles a las prioridades y necesidades de las mujeres; en la formulación de políticas y programas; y la determinación de la manera de prestar servicios. Los enfoques participativos y la celebración de consultas con las partes interesadas son algunos de los medios de asegurar que contribuyan a la formulación de las políticas y normas que rigen la prestación de servicios y que se tengan en cuenta sus opiniones a ese respecto. Las mujeres expresan sus prioridades e intereses, exigen información sobre las finanzas públicas y solicitan cambios en las políticas y los servicios mediante su participación en organizaciones rurales y de mujeres.

69. En lo que respecta a las esferas siguientes, tal vez la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer desee pedir a los gobiernos y a las demás partes interesadas que:

Instituciones sensibles a las cuestiones de género

a) Integren una perspectiva de género en todos los procesos de gobernanza rural, incluidos los de formulación de políticas, administración pública y prestación de servicios;

b) Examinen, revisen, enmienden o dejen sin efectos las leyes y políticas que discriminan contra las mujeres rurales;

c) Aseguren que se cuente con sólidas dependencias sobre cuestiones de género en los niveles más altos de los ministerios pertinentes, como los ministerios de agricultura, y que estén respaldadas por presupuestos adecuados y puedan asegurar que las políticas y programas tengan una perspectiva de género y respondan a las prioridades y necesidades de las mujeres y los hombres rurales;

d) Desarrollen la capacidad de los funcionarios públicos y los proveedores de servicios de utilizar los mecanismos e instrumentos disponibles para elaborar, aplicar, supervisar y evaluar las políticas, los programas y la prestación de servicios que tengan en cuenta las cuestiones de género;

e) Asignen recursos financieros adecuados dentro de los ministerios competentes y los gobiernos locales para atender las necesidades de las mujeres rurales, incluso mediante una presupuestación que tenga en cuenta las cuestiones de género y el análisis de esas cuestiones en la planificación y la presupuestación;

f) Elaboren programas de promoción para asegurar que las mujeres rurales conozcan sus derechos y las responsabilidades de los gobiernos nacionales y locales, con vistas a que las mujeres rurales puedan pedir cuentas a todos los garantes de derechos;

g) Den a mujeres y hombres rurales acceso gratuito a documentos personales de identidad (como tarjetas de identidad y números de seguridad social) de forma que sean reconocidos como ciudadanos de pleno derecho con acceso a los bienes de producción y los servicios en pie de igualdad;

h) Promulguen leyes y marcos normativos apropiados que otorguen incentivos especiales para que las mujeres rurales se organicen a fin de asegurar que las organizaciones rurales gocen del derecho y la libertad de actuar de forma independiente;

Prestación de servicios

i) Adopten el enfoque del nivel mínimo de protección social con una perspectiva de género a fin de prestar una protección social básica universal y tomen medidas para asegurar el apoyo financiero a largo plazo para los servicios de protección social básica en las zonas rurales;

j) Creen mecanismos concebidos para hacer posible que las organizaciones rurales y de mujeres pidan cuentas a los proveedores de servicios públicos y del sector privado por la accesibilidad, la calidad y el costo de los servicios prestados a los hombres y mujeres de las zonas rurales;

k) Aumenten el número de extensionistas de sexo femenino e impartan capacitación sobre las cuestiones de género a los extensionistas de ambos sexos;

Participación y liderazgo

l) Aseguren que las mujeres rurales participen en los principales procesos de adopción de decisiones y asignación presupuestaria a todos los niveles del gobierno y en las instituciones rurales;

m) Adopten medidas especiales de carácter temporal, incluido el establecimiento de cupos, para mejorar la participación de las mujeres en los gobiernos nacionales y locales, las organizaciones de agricultores y las cooperativas;

n) Creen un proceso equitativo y transparente para la inclusión de mujeres en cargos directivos en las organizaciones rurales de agricultores y otras organizaciones, incluso mediante la fijación de objetivos y plazos concretos;

o) Fijen objetivos de participación de dirigentes mujeres de las organizaciones de agricultores mixtas e integradas solo por mujeres en la planificación y aplicación de las políticas y programas agrícolas y rurales, organicen consultas abiertas a la participación de mujeres únicamente y presten apoyo logístico adaptado a las necesidades de las mujeres (como el establecimiento de guarderías);

p) Apoyen a los grupos rurales y de mujeres en la movilización de recursos, la promoción y el fomento de la capacidad con vistas a unos procesos de participación eficaces a nivel local;

q) Alienten y apoyen a las asociaciones entre distintos interesados para que se reconozcan las necesidades y prioridades de las mujeres rurales y se les dé una respuesta integral;

Datos

r) Refuercen la capacidad de las oficinas nacionales de estadística para reunir, analizar y divulgar sistemáticamente datos comparables desglosados por sexo, edad y zonas rurales y urbanas, incluidos los datos reunidos mediante encuestas por hogares y sobre la población activa, los censos agrícolas y de población, y elaboren indicadores que tengan en cuenta el género para que sirvan de base para la elaboración, aplicación, supervisión y evaluación de políticas sensibles a las cuestiones de género en las zonas rurales.
