



**OFICINA DE ESTUDIOS Y POLÍTICAS AGRARIAS –ODEPA–
MINISTERIO DE AGRICULTURA**

“Estudio de Profundización del Enfoque de Género en Materias Legales del Ministerio de Agricultura”

Estudio elaborado para ODEPA por Verónica Matus

Santiago, mayo 2007

Índice

Presentación	3
Primera Parte: El Enfoque de Género y su contexto	4
Capítulo 1. Legados del siglo XX	4
1.1 La acción de los movimientos feministas y de mujeres	4
1.2 El desarrollo de los derechos humanos	5
Capítulo 2. El Enfoque de género. Instalando la diferencia en el Estado	6
2.1 Los procesos de modernización y las modernizaciones	6
2.2 Políticas de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres	8
2.3 El enfoque de género	9
Capítulo 3. Género en las Políticas del Ministerio de Agricultura	11
3.1 Los lineamientos del Ministerio de Agricultura	11
3.2 La Comisión para la Igualdad de Oportunidades y la Mesa Mujer Rural	12
3.3 Género en la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA)	13
3.4 Medidas específicas de las instituciones	15
3.5 Los desafíos	16
Segunda Parte: El Enfoque de género en materias legales	18
Capítulo 4. El Enfoque de Género en el Derecho	18
4.1 Aproximaciones históricas, políticas y jurídicas	18
4.2 El derecho, la ley y la discriminación de las mujeres	19
4.3 Panorama de la Condición Jurídica de las Mujeres Rurales en América Latina	20
Capítulo 5. Enfoque de género en diversas normativas	22
5.1 La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	22
5.2 Enfoque de género en las constituciones	24
5.3 Enfoque de género en materias de familia	25
5.4 Enfoque de género en materias agrarias	26
5.5 Enfoque de género en Ley Especial para Mujeres Rurales de Colombia	26
Capítulo 6. Construcción de un método para incorporar enfoque de género en la ley	28
6.1 El conocimiento jurídico: construcción y reconstrucción	28
Capítulo 7. Enfoque de género en el Ministerio de Agricultura	30
7.1 Ministerio de Agricultura (MINAGRI)	31
7.2 Subsecretaría de Agricultura	32
7.3 Corporación Nacional Forestal (CONAF)	33
7.4 Oficina de Políticas Agrarias (ODEPA)	34
7.5 Servicio Agrícola Ganadero (SAG)	36
7.6 Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)	36
7.7 Comisión Nacional de Riego (CNR)	38
Capítulo 8. Enfoque de género en normativas del Ministerio de Agricultura	39
8.1 Análisis del Sistema de incentivos para la recuperación de suelos degradados (SIRDS)	39
8.2 Análisis de la Ley N° 20.089 y su Reglamento	41
Capítulo 9. Conclusiones	42
Capítulo 10. Recomendaciones para la acción de ODEPA en materias de género	43
Capítulo 11 Bibliografía	46

Presentación

Para abordar el presente “Estudio de Profundización del Enfoque de Género en Materias Jurídicas” solicitado por ODEPA se ha optado por dos aproximaciones, una que toma distancia del fenómeno y permite apreciar el sentido de los cambios, y otra que se acerca como una cámara que usa un zoom para mirar las acciones realizadas en materia de género.

La institucionalización del enfoque de Género en el Estado, en América Latina y en Chile permite apreciar que es un proceso de acumulación de experiencias, no lineal, cuyo desarrollo es fragmentario, desarticulado, y entre ensayos y errores va experimentado cambios. Y recién ha comenzado.

El Estudio se ha organizado en dos partes que abordan el fenómeno de distintas maneras. En la primera parte, el primer capítulo describe los contextos en que se sitúa y desarrolla el enfoque de género, pues éste se inscribe en un conjunto de procesos políticos, económicos, culturales, sociales y societales mundiales. El segundo capítulo describe el proceso de instalación del enfoque de género en el Estado, esto es el correlato nacional de este proceso y las modalidades que adquiere en Chile. Un tercer capítulo aborda el Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) en la dimensión de Género implementado en los últimos tres años en el Ministerio de Agricultura y en la propia ODEPA, relevando los principales avances y desafíos.

En la segunda parte se aborda propiamente el enfoque de género en materias legales, los aspectos teóricos que esta mirada pone en juego, se presentan algunos estudios comparados y se analizan algunas normativas del Ministerio de Agricultura, de acuerdo a los lineamientos de las Políticas de Equidad del actual Gobierno, de la información surgida de los distintos Servicios del Ministerio de Agricultura y los PMG de género.

La realización de dos talleres durante el período que se realizó el estudio permitió conocer a los integrantes de equipos de trabajo que laboran en la ODEPA, y conversar acerca de los sentidos del enfoque de género: igualdad, no discriminación entre hombres y mujeres, cambios en el sistema que organiza las relaciones de género y mejoras en la calidad de vida de hombres y mujeres concretos, incluyendo la de los funcionarios (as) públicos. De ahí surgieron ideas para colaborar en forma colectiva al trabajo que hasta ahora han realizado las encargadas del PMG de Género. Finalmente, se entregan las conclusiones del estudio y algunas recomendaciones para incorporar la temática de género en el quehacer de ODEPA en materias legales.

Las desigualdades de género en el mundo rural están recién haciéndose visibles en las estadísticas, cómo resultado del esfuerzo que el Ministerio de Agricultura y sus servicios están realizando en este sentido. La persistente brecha que separa a hombres y mujeres, contrasta con los profundos cambios experimentados por la agricultura chilena en las últimas décadas.

Primera Parte: El Enfoque de Género y su contexto

La categoría de género irrumpe en el escenario académico-político feminista a mediados de los años setenta, con ella se hace referencia a "la distinción entre sexo y, por lo tanto, al conjunto de fenómenos del orden de lo corporal, y los ordenamientos socioculturales muy diversos, contruidos colectivamente a partir de dichas diferencias corporales"¹.

La reformulación de los denominados Derechos del Hombre como Derechos Humanos abre el camino para modificar desde una reorganización genérica a las sociedades y a los Estados. El aporte del feminismo y del enfoque de género a los Derechos Humanos no se circunscribe a la incorporación de las mujeres a la normativa, sino que permite una reconceptualización de éstos, aportando a la ampliación de las nociones de sujeto desde el reconocimiento de la diferencia femenina.

El reconocimiento de la diferencia sexual y del enfoque de género, es un fenómeno reciente, aún en proceso de institucionalización. Como todo fenómeno nuevo provoca tensiones, desajustes y resistencias, forma parte de los procesos de modernización y trae cambios para el Estado.

Capítulo 1. Legados del Siglo XX

1.1 La acción de los movimientos feministas y de mujeres

En el siglo XIX las mujeres abogan por su derecho al trabajo y a la educación y en los umbrales del siglo XX luchan por la obtención de derechos civiles y políticos, el movimiento sufragista se inicia en los países del norte y se extiende por el mundo. Logrado el derecho a voto las mujeres siguen siendo ciudadanas de segunda categoría.

En la segunda mitad del siglo XX, en nuestro continente, las mujeres se articulan y comparten sus problemas cotidianos, la experiencia de encuentro entre pares da lugar a procesos de crecimiento y desarrollo personal e identidad colectiva y a un movimiento diverso y plural, que en el tiempo provoca cambios, tanto a nivel personal como colectivo. Algunas ponen el acento en la recuperación de la democracia pues regímenes autoritarios y/o situaciones de violencia interna se extienden por el continente, y otras, en la situación de subordinación y discriminación de las mujeres. Todas, juegan un papel importante en la articulación y desarrollo de un movimiento de mujeres en América Latina, que se conecta y nutre de la acción y pensamiento de movimientos en todo el mundo.

Estos movimientos reivindicaron la diferencia y la igualdad, hasta alcanzar la ciudadanía y el reconocimiento de derechos, cuestionan la noción de sujeto universal y abstracto, el etno y androcentrismo que situaba al hombre occidental como parámetro de lo universal. Los aportes de las mujeres tienen dos dimensiones relacionadas: una, los aportes teóricos y académicos del feminismo, orientados a la revalorización de la diferencia sexual y la formulación de la perspectiva de género, y un aporte teórico-práctico que se desprende de las diferentes experiencias de los Movimientos de Mujeres a nivel mundial y latinoamericano.

¹ (Barbieri, 51:1996)

La organización y visibilización social de las mujeres a partir de los Movimientos ponen en cuestión el paradigma clásico de la modernidad, interpelando el orden de relaciones y los valores que fundan y hacen posible su proyecto. El feminismo realiza un cuestionamiento global de las relaciones jerárquicas y de la subordinación de la mujer que organiza las sociedades.

A partir de revelar la construcción histórica que las sociedades hacen de la diferencia sexual, denuncian la edificación de un orden "natural" que perpetúa un sistema de relaciones fundamentado en la hegemonía de un sexo sobre otro. Primero, las teóricas feministas se preocupan de describir y demostrar la subordinación histórica de la mujer, a través del concepto de patriarcado, para posteriormente dar cuenta del carácter de construcción social y cultural que asumen las diferencias entre hombres y mujeres a partir de la formulación de la perspectiva de género.

El género como herramienta de análisis que aborda la construcción cultural y social de la diferencia sexual entre hombres y mujeres, tiene relación con la constitución de un nuevo paradigma cultural que parte de la revaloración de dos principios filosóficos: uno que establece la diversidad humana y otro que da cuenta de la paridad de los diferentes (Lagarde, 1996). La reformulación de ambos principios supone una crítica al proyecto de la modernidad en tanto plantea un principio de igualdad abstracto, a partir de la desigualdad real de los sujetos.

Desde sus organizaciones, las mujeres realizan estudios, diagnósticos e investigaciones, capacitación, acciones de denuncia, solidaridad, campañas, entre otras experiencias cuyo resultado es sacar un conjunto de problemas del ámbito privado, hacen visible la discriminación, la violencia doméstica, sexual y psicológica y/o el impacto diferencial de la pobreza.

1.2 El desarrollo de los Derechos Humanos

Entre los legados más importantes del siglo XX están los derechos humanos. Su desarrollo adquiere una importancia fundamental porque son cauce, para los movimientos feministas y de mujeres que demandaron igualdad y cuestionaron la organización de la sociedad, y para otros grupos largamente postergados.

Surgidos con posterioridad a la segunda Guerra Mundial, expresan el consenso mundial de los Estados respecto de la dignidad de hombres y mujeres. Sustentados en un postulado fundamental: que todas las personas son iguales en derechos por su sola condición de tales, aportan una nueva visión sobre la igualdad entre los seres humanos, al considerar su diversidad, su diferencia. En palabras de Bobbio la Declaración *"representa la conciencia histórica que la humanidad tiene de sus propios valores fundamentales en la segunda mitad del siglo XX, es una síntesis del pasado y una inspiración para el porvenir"*.

Los Derechos Humanos (DDHH) adquieren un estatuto propio con la creación del Sistema de Naciones Unidas en 1945, y la internacionalización de un sistema de protección. La Carta establece en su preámbulo que los pueblos están resueltos a "a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas". La consolidación de los Derechos Humanos ha abierto la posibilidad de acceder a una "igualdad que considera la diversidad".

Así, desde la aprobación de la Declaración Universal, sucesivos Pactos, Convenciones y Tratados de Derechos Humanos debieron precisar el alcance que estos derechos tenían para diferentes grupos, poniendo de manifiesto los obstáculos para acceder a la igualdad de: mujeres, niños, pueblos indígenas, etc.

El desarrollo de los DDHH es permanente y a él contribuyen organismos internacionales, estados y movimientos sociales. En la primera fase, los derechos de primera generación: los derechos civiles y políticos, centrados en la protección de la libertad, la seguridad e integridad física y moral de la persona, así como de su derecho a participar en la vida pública. Posteriormente, la noción de los derechos económicos, sociales y culturales, derechos de segunda generación, amplían la concepción de los Derechos Humanos, al referirlos a la existencia de condiciones de vida y de acceso a bienes materiales y culturales, en términos adecuados a la dignidad inherente al ser humano.

Por último, los derechos de tercera generación, resultados de la acción de diferentes movimientos sociales, surgen un conjunto de derechos respecto de ofensas a la dignidad humana, tan graves como la tortura o la discriminación racial, otros derechos se orientan a proteger a ciertas categorías de personas: mujeres, niños, refugiados, entre otros, y finalmente los llamados derechos colectivos, entre los cuales se encuentra el derecho al desarrollo, el derecho al medio ambiente, el derecho a la paz. A diferencia de los derechos de primera y segunda generación, estos tienen como titulares a grupos de personas.

En materia de Derechos Humanos de las Mujeres el principal instrumento es la Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer Es el principal instrumento internacional de derechos humanos para la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres. Fue aprobada en 1979 por la Asamblea General de la ONU y entró en vigor en 1981. Fue ratificada por Chile en 1989. Hasta la fecha ha sido ratificada por 184 países. Cuenta con un Protocolo Opcional aún no ratificado por nuestro país.

Capítulo 2 ²: El Enfoque de género. Instalando la diferencia en el Estado

La instalación del enfoque de género en el Estado, en América Latina y en Chile, es una respuesta a las reivindicaciones y demandas de los movimientos de mujeres de fines del siglo pasado. En la primera fase se remueven de las legislaciones las normas abiertamente discriminatorias y crean instituciones en el Estado, Oficinas Gubernamentales de distinto rango, especializadas en asuntos de mujeres que crecientemente asumen la perspectiva de género.

El tiempo y la experiencia indican que para superar la brecha de desigualdades y discriminaciones, no basta una institución, sino que se requiere de un cambio cultural que se instale en el aparato del Estado y la institucionalidad jurídica y política.

² Este capítulo se elaboró en coautoría de Alejandra Valdés y la responsable del Estudio.

2.1. Los procesos de modernización y las modernizaciones

La Modernización del Estado, es un proceso, - según algunos- derivado del crecimiento demográfico y la aceleración de la urbanización en las sociedades contemporáneas, aumenta las demandas distributivas, provocando una crisis presupuestaria y un deterioro de la calidad de los servicios otorgados, demostrando la incapacidad administrativa del aparato burocrático estatal.

Otros, señalan que el Estado debe modernizarse para hacer frente a la crisis del endeudamiento internacional (externa), de distribución y legitimidad interna. Finalmente, hay quienes argumentan que la reforma del Estado es una respuesta para estabilizar el sistema frente a las tensiones provocadas por el ajuste económico y, para la reproducción de la dominación política por medio de la privatización de los servicios y empresas públicas. Sin embargo, a pesar de las diferencias, las explicaciones coinciden en reconocer que el mercado al impulsar la competencia y competitividad en el sector privado, presionó al sector público, para modificar estilos de trabajo y obtener niveles de eficiencia y productividad.

En los procesos latinoamericanos y en el chileno en particular, prima el diagnóstico neoliberal sobre la crisis del Estado de Bienestar: la crisis ha dejado en evidencia una administración ineficiente y criticable por lo costosa. Así, la modernización es operacional, busca hacer la administración más eficiente y por ende sus objetivos son instrumentales.³ La modernización neoliberal, en definitiva, no pretende transformar la administración, sino recortarla (economía) y racionalizarla (eficiencia).

En Chile, en la década del noventa se estructura el sector público para generar una nueva institucionalidad, destacando, entre otros, la creación del Servicio Nacional de la Mujer en 1991 (SERNAM)⁴, la formación de Comités Interministeriales de Coordinación Programática⁵ y la constitución de Comisiones Nacionales en torno a distintos temas.

En 1994 se desarrolla un programa modernizador orientado a promover cambios al interior de los servicios públicos y a incidir en los estilos de gestión. Se constituye el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública⁶ y suscribe compromisos de modernización con 43 servicios públicos. Se inicia el Programa de Mejoramiento de la Gestión Pública: orientado al usuario (ciudadano) y con énfasis en los resultados. Se insiste y promueve la planificación estratégica en función de las prioridades programáticas del gobierno y del sector; la participación de los funcionarios en estos procesos, delega funciones, competencias y recursos desde los Ministerios o Servicios a las Secretarías Regionales Ministeriales y Direcciones Regionales con el fin de generar un mayor impacto regional. Asimismo, busca la informatización interconexión del sector público creando la Unidad de Tecnologías de Información y Comunicaciones de Gobierno (UTIC).⁷

Finalmente, incorpora instrumentos que vinculan desempeño laboral y remuneración⁸ y formula Indicadores de desempeño para medir el manejo financiero de cada servicio o ministerio.

³ *Ibidem.*

⁴ Instituto Nacional de la Juventud (INJ); Comisión Especial de Pueblos Indígenas, Fondo de Solidaridad (FOSIS).

⁵ Comité Interministerial Político, Económico, Económico-social, Infraestructura, Desarrollo Productivo, etc.).

⁶ Constituido por los Ministerios del Interior, de Hacienda, Secretaría General de la Presidencia, de Planificación y Cooperación y, del Trabajo y Previsión Social, presidido por el Ministro General de la Presidencia y como Secretario Ejecutivo del Comité el Subsecretario General de la Presidencia.

⁷ (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 1997).

⁸ Ley N° 19.553

En el 2000 un nuevo impulso a la modernización del Estado, define ámbitos de acción orientados a la generación de una nueva institucionalidad en seis áreas de relevancia para el gobierno central,⁹ y otros orientados a la gestión pública: eficiencia, participación de la ciudadanía y transparencia de la actividad estatal. Un elemento transversal es la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación.

El desafío de la modernización administrativa no es solo mejorar la competencia y la eficiencia de los servicios públicos, sino modificar la mentalidad de quienes allí laboran: sustituir la lógica del “*cada uno a lo suyo*” por “*entre todos lo haremos*”.¹⁰ Así el trabajo en equipo, el desempeño asociado a rendimiento, los criterios técnicos, incorporan nuevas modalidades de acción en la gestión pública, anteriormente marcada por las lógicas políticas. El desafío es un equilibrio y articulación de criterios técnicos y políticos para el cumplimiento de las labores del Estado.

2.2. Políticas de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres

En 1991 la creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), inicia un proceso de formulación de políticas, programas y reformas legislativas que consideran, específicamente la situación de las mujeres y de la familia. Los primeros programas visibilizaron situaciones que habían permanecido encubiertas como la Jefatura de Hogar Femenina y la Violencia Intrafamiliar.

No obstante, la consideración de las mujeres como grupo vulnerable da lugar a políticas focalizadas en mujeres pobres, que buscan corregir desventajas, más persisten en situarlas en su rol en la familia. La carencia en Chile de una ley de Igualdad de Oportunidades, o la formulación de Planes de Igualdad con carácter vinculante, como en otros países, dificulta la incorporación del género en el Estado. Hay una cierta ambigüedad en las políticas que se impulsan, en tanto ubican a la mujer en la familia y no necesariamente se plantean la modificación de las relaciones de género. Cabe recordar que los sectores más conservadores de la sociedad chilena ven en algunos de los programas de SERNAM, una amenaza a la familia, es el caso de la educación sexual en las discutidas JOCAS, o las primeras discusiones en torno al divorcio.

En una primera etapa (1991 a 1994) el SERNAM se consolida como institución y legitima ante la sociedad y el Estado temas asociados a la superación de los problemas que afectan a las mujeres. En la segunda etapa (1994 -1999) formula el Primer Plan de Igualdad, consagrando la igualdad de oportunidades como prioridad de las políticas gubernamentales. Finalmente, una tercera etapa (2000 en adelante), en la que se formula un Segundo Plan de Igualdad (2000-2010), que promueve la incorporación del enfoque de género en las políticas del Estado, teniendo en cuenta la experiencia adquirida, los avances en otros países y las recomendaciones internacionales.

El año 2000, como una forma de intensificar la estrategia que apunta a incorporar el enfoque de género en la corriente principal de la modernización del Estado, se introduce el enfoque de género en la planificación y gestión de una amplia gama de Ministerios y Servicios, además de potenciar diversas estrategias, metodologías y formas de coordinación interinstitucional. En respaldo a estas políticas se crea el Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades, como una instancia para supervisar y dar cumplimiento al Plan de Igualdad de Oportunidades.

⁹ Institucionalidad central (política, programática y presupuestaria), económico- productiva en la que se inscribe la Institucionalidad Agrícola, social, territorial y cultural:

¹⁰ Quim Brugué. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 29. (Jun. 2004). Caracas.

Finalmente, por decisión del Consejo, todos los Ministerios establecen compromisos públicos de equidad y desde allí en adelante, se realiza un balance anual de la acción gubernamental y una cuenta pública de los avances en materia de género.

A partir del año 2001, se crea el Sistema de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión. Este instrumento nace de una convergencia de propósitos entre la Dirección de Presupuestos y el SERNAM sobre la necesidad de considerar las características y perfiles de sus usuarios y usuarias, para mejorar la calidad y pertinencia de sus prestaciones. En una década, tanto el SERNAM, organismo coordinador de políticas, como otras instancias públicas han contribuido al proceso, instalando instrumentos y metodologías en el sistema público e incidiendo en las esferas políticas de toma de decisiones para que se definan acciones que promuevan la equidad entre los géneros. Los compromisos asumidos por los Ministerios ante el Consejo han permitido abordar problemas y situaciones específicas, realizar avances e innovaciones en materias de género en los servicios y en la gestión de un número importante de instituciones estatales.

Para el Gobierno de la Presidenta Bachelet, las políticas de igualdad de oportunidades se reflejan en importantes metas de equidad de género y la intervención coordinada de todos los sectores del Estado. Para ello se reconstituyó la Comisión de Ministros para la Igualdad de Oportunidades y a fines del 2006 se dará a conocer el Plan de Gobierno para la Equidad de Género.

2.3. El enfoque de género

La instalación del enfoque de género representa una propuesta conceptual y metodológica y una estrategia poderosa para el logro de la igualdad entre hombres y mujeres, en la medida que brinda la precisión analítica y operativa que requieren los objetivos de igualdad. La premisa que las políticas públicas no son neutrales y que tienen impactos diferenciales para hombres y mujeres, obliga a diagnosticar las consecuencias que tienen las relaciones y desigualdades de género en los análisis socioeconómicos y políticos a fin de evitar los sesgos discriminatorios y la reproducción de las desigualdades.

Instalar el enfoque de género en las prácticas y quehacer de la administración pública, a diferencia de los procesos de modernización de otros sistemas del Programa PMG, aporta una mirada democratizadora que incorpora reflexiones sobre el acceso a derechos de usuarios (as) a los servicios públicos, una visión de la redistribución de los recursos y la justicia social. El enfoque de género sustenta la adopción de medidas para compensar las desventajas históricas y sociales que impiden que mujeres y hombres se beneficien de las mismas oportunidades, entendiendo que la equidad lleva a la igualdad.

La incorporación del enfoque de género en los instrumentos rectores de la planificación de las políticas públicas, genera nuevos instrumentos¹¹ para analizar los productos estratégicos institucionales. Las barreras culturales “normales” entre chilenos se expresan también entre los funcionarios/as quienes ven con sospecha el “género” por cuanto siguen viendo a la mujer en su rol tradicional en la familia, a pesar de las transformaciones profundas que la sociedad chilena ha

¹¹ Análisis de Género en los Programas Públicos

(www.dipres.cl/control_gestion/pres_programas_presupuesto/Ficha_Anexo_3.html);

Análisis de Género en la formulación de programas

(www.dipres.cl/control_gestion/evaluacion_programas_gubernamentales/analisis_genero_form_programas.html),

Perspectiva de Género en las iniciativas de inversión (bip.mideplan.cl/bip-consultas/SEBI/2006/genero/genero.htm), entre otros instrumentos que acompañan las Guías de formulación o evaluación de programas.

experimentado y abre nuevas conversaciones sobre el género y los grados de equidad presentes en las estructuras, relaciones, salarios, y responsabilidades familiares, entre otras, en la vida interna de los servicios.

Este proceso ha tenido sus limitaciones debido a la dificultad para entender que generar políticas de género, no es lo mismo que establecer políticas hacia las mujeres. En este sentido, cabe distinguir las políticas específicas de igualdad de oportunidades, de programas sociales dirigidos solamente a mujeres, o de acciones positivas orientadas a corregir desventajas.

El PMG de género es un instrumento que fue diseñado para actuar hacia los usuarios(as) de los servicios sin tener en cuenta que una lógica transversal sólo puede operar en diálogo entre sectores, instituciones y ministerios. A ello se suma el estar asociado a incentivos salariales que no son sólo responsabilidad de los encargados de los PMG. Un ejemplo, en la mayor parte de los servicios el equipo PMG de género, no participa en la discusión de la Ficha A1, la cual define si los productos estratégicos aplican o no género, o en la definición de metas de gestión que irán aparejadas con indicadores de desempeño.

Ahora bien, el proceso instaurado ha sido positivo para los funcionarios(as) responsables, porque crea dinámicas y articulaciones que amplían el instrumento y dan lugar a nuevas estrategias de coordinación intra e intersectorial, que deja importantes lecciones.

El instrumento del PMG por sí sólo, no interviene en la toma de decisiones, si no que opera como marco para incorporar enfoque de género a nivel de procedimientos, más no en la definición de nuevos productos ni de sus respectivas asignaciones presupuestarias. Sin embargo, hay experiencias en las que se ha ampliado el marco y logrado propuestas de políticas que conjugan claridad técnica y enfoques de mejoramiento de la gestión con enfoque de derechos, y una vez diseñadas dejan de ser patrimonio de los PMG y pasan a los niveles políticos correspondientes. Es el caso de propuestas de reformas legislativas o de nuevos programas orientados al acceso¹² a derechos de mujeres y hombres, surgidos en algunos servicios.

A diferencia de otros instrumentos de planificación que entre sus objetivos contemplan la participación ciudadana en etapas de diseño o de evaluación, el instrumento PMG de género, no lo hace. Esto dificulta la relación de este sistema con otros como el de Oficinas de Reclamos y Sugerencia, OIRS o con las orientaciones de las políticas gubernamentales de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres o los compromisos de participación ciudadana en la gestión pública que se desarrollan en distintos sectores.

En síntesis, el PMG de género ha vinculado el enfoque de género al proceso de modernización del Estado, contribuido a su legitimación y transversalización en los servicios y ha dado lugar a una reflexión sobre las prácticas de género en la administración pública.

Los asuntos de género crecientemente dejan de ser materia de un servicio especializado: SERNAM y pasan a ser un asunto del Estado. Sin embargo, las acciones formuladas por los servicios en sus PMG no son suficientes para dar lugar a estrategias y políticas de género, pues para ello se necesitan facultades, y por cierto de recursos presupuestarios para operar.

¹² En el FONASA se realiza una "propuesta de modificación de la Ley 18.469, sobre incorporación de las convivientes como cargas familiares". Estudio *Relación entre Sistema de Enfoque de Género del PMG y el proceso presupuestario* realizado por Alejandra Valdés para SERNAM, 2006. En publicación.

Capítulo 3¹³: Género en las Políticas del Ministerio de Agricultura

Con posterioridad a la década del 80, se pueden identificar tres etapas en las políticas del sector dirigidas a las mujeres rurales. La primera, hasta los inicios de la década del noventa, identifica a las mujeres con el rol doméstico y reproductivo y apoya iniciativas fundamentalmente vinculadas al autoconsumo familiar. La segunda, durante los años 90, las políticas identifican la contribución económica de las mujeres más allá de la producción vinculada al consumo familiar, valoran su aporte económico, las reconocen como pequeñas productoras y como responsables de la unidad económica. Se constata la desigualdad en el acceso al control de recursos necesarios para la actividad agrícola y sobre el dominio de la propiedad en especial en las mujeres más pobres. Se desarrollan programas y políticas generales para el sector y se implementan medidas de acción positiva en algunos programas sociales. Una tercera etapa, desde el 2000 en adelante, inicia un proceso de incorporación de enfoque de género a nivel institucional, de producción de información socio-estadística, de análisis de la desigualdad entre hombres y mujeres en el sector agropecuario y de detección de sesgos y brechas de género en el quehacer institucional del sector. En este período hay políticas de continuidad en algunas materias y en otras se diseñan políticas específicas orientadas a revertir las inequidades de género.

Los cauces por los cuales el enfoque de género se incorpora a las políticas sectoriales y a los diversos servicios provienen de los lineamientos del MINAGRI para el período 2006-2010, la Comisión de Igualdad de Oportunidades del sector, la Mesa de la Mujer Rural y el desarrollo de los PMG de Género. Estos cauces corren en forma paralela y en distintos niveles, con dificultades para encontrarse y producir sinergias en el sector.

3.1 Los lineamientos del Ministerio de Agricultura

La misión del Ministerio de Agricultura para el período 2006-2010 es: *“Provocar un desarrollo inclusivo que contribuya a disminuir la brecha sociocultural y económica de los sectores más postergados del mundo rural. Esto implica crear nuevas oportunidades, mejorar servicios y diseñar programas e instrumentos que permitan la inserción de la Pequeña Agricultura a los mercados agroalimentarios nacionales e internacionales”¹⁴* ,

Los lineamientos de la política se ordenan en torno a cinco ejes y señalan las prioridades para los diversos servicios.

1. Consolidar a Chile como Potencia Agroalimentaria apoyando el fortalecimiento de los procesos productivos y agroindustriales nacionales, enfatizando en: estándares de calidad, respeto por el medio ambiente y responsabilidad social empresarial, sobre la base de la articulación público privada en la Política Agroalimentaria Chilena.
2. Provocar un desarrollo inclusivo que contribuya a disminuir la brecha sociocultural y económica de los sectores más postergados del mundo rural. Esto implica crear nuevas oportunidades, mejorar servicios y diseñar programas e instrumentos que permitan la inserción de la Pequeña Agricultura a los mercados agroalimentarios nacionales e internacionales.

¹³ Este capítulo es de coautoría de Alejandra Valdés y la responsable del presente estudio.

¹⁴ Lineamientos programáticos de la política agroalimentaria y forestal chilena. Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, Gobierno de Chile, Ministerio de Agricultura, Mayo 2006.

3. Adecuar y modernizar la institucionalidad pública silvoagropecuaria, ajustándola a los nuevos escenarios internacionales. Este desafío implica asumir una lógica de carácter sistémico de la cadena agroalimentaria, avanzando en los arreglos institucionales que permitan mayor coordinación entre los servicios del agro y de éstos con los usuarios.
4. Contribuir a ampliar y diversificar la matriz energética de Chile, promoviendo la generación de energía a partir de fuentes renovables.
5. Promover el uso sustentable de los recursos naturales renovables y la protección de la biodiversidad.

3.2 La Comisión para la Igualdad de Oportunidades y la Mesa de la Mujer Rural

En 1999 se crea la Comisión para la Igualdad de Oportunidades del MINAGRI, cuyas funciones son: asesorar a las autoridades del Ministerio y organismos dependientes en la incorporación de la perspectiva de género en políticas, planes, programas y proyectos del Ministerio, coordinar acciones en temas de género, mujer y desarrollo agrícola y rural, y mantener relaciones permanentes con unidades de planificación y control de gestión, además de destacar los avances ante el Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades.

En 1993, ligada al SERNAM, surge la Mesa de la Mujer Rural, reuniendo a organizaciones de la sociedad civil: organizaciones sociales, ONG's y a funcionarios/as de diversas reparticiones con la finalidad de "contribuir al diseño, implementación y seguimiento de políticas planes y programas que incidan en el desarrollo, la potenciación de las mujeres del sector rural y silvoagropecuario, considerando su diversidad étnica, cultural, etárea y social". Esta instancia de diálogo con organizaciones de la sociedad civil, recoge la experiencia del movimiento de mujeres y feminista nacional y latinoamericano para incidir en la gestión pública.

"La constitución de esta comisión y las actividades que ha desarrollado han aportado un elemento dinamizador adicional en el caso del sector agropecuario. El hecho de crear una instancia asesora del Ministro ha permitido que las instituciones tengan un llamado de atención permanente sobre la prioridad que el tema de género debe adquirir en las políticas sectoriales. Esto ha contribuido también a movilizar la formulación y seguimiento de los compromisos ministeriales y a impulsar la realización de actividades conjuntas entre las instituciones del sector."¹⁵

El Ministerio de Agricultura es el único que ha contado con una Comisión Asesora de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres, integrada por representantes de todos los servicios dependientes del MINAGRI. Esta institucionalidad ha permitido contar con Comisiones Regionales a lo largo de todo el país. Sin embargo, hasta la fecha, los compromisos han sido adoptados por cada servicio y aunque se han logrado avances, en especial en materia de registro y desagregación de información, el enfoque de género no alcanza a ser transversalizado en todos ellos.

La profundidad y énfasis de los procesos puede variar en cada servicio. Sin embargo en todo ellos se han realizado acciones de capacitación, jornadas de sensibilización y difusión del enfoque de género con el fin de modificar la gestión y el desarrollo organizacional.

¹⁵ SERNAM-CENDEC. Evaluación de propuestas de Igualdad de Oportunidades para las mujeres rurales (1997-2005) Informe Final. p.84

A partir de la instalación del PMG de género en los servicios del sector, los avances son heterogéneos y de limitado alcance, por cuanto se remiten a las metas de gestión. Por ejemplo en INDAP, se aplica enfoque de género en todos los productos institucionales y en otros servicios, sólo en algunos. Se modifica el acceso de las mujeres a ciertos productos institucionales con el fin de disminuir las brechas de género: es el caso de los instrumentos de fomento productivo y de programas que mejoran el acceso a derechos de las mujeres rurales. En otros servicios, se modifican los sistemas de información para incorporar la variable sexo y así generar la información necesaria para la toma de decisiones.

Para lograr una acción coherente, los compromisos del PMG de género deben ir buscando sintonía con los Compromisos Ministeriales, las propuestas de la Mesa de Género del MINAGRI y al diálogo e intercambio permanente entre los distintos servicios del sector y aquellos del sector economía, vinculados a pesca.

La existencia de una institucionalidad en el sector y de los PMG de género ha llevado a la realización de un conjunto de acciones y programas dirigidos a mujeres, mas dista aún de constituir una política de género. Para ello, es indispensable contar con una voluntad política, que refuerce la necesidad de una mayor articulación de las diversas entidades, defina prioridades transversales para todos los servicios, y asigne los recursos para ello. El panorama del MINAGRI y servicios colaboradores se repite en toda la institucionalidad del Estado.

3.3 Género en la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA)

La Ley 19.147 crea y define las funciones de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, ODEPA y le encomienda a este servicio un conjunto de tareas que abarcan el campo de las políticas agrarias, las relaciones económicas internacionales y la información agraria. Cabe destacar su rol en la coordinación de los distintos servicios del sector y en el diseño, formulación y evaluación de las políticas que lleva a cabo el Ministerio de Agricultura.

En el año 2003 ODEPA reformula su quehacer cambiando la perspectiva del quehacer institucional, *“desde uno en el cual las tareas se organizaban desde el lado de la oferta que se estaba en condiciones de hacer, hacia uno en el cual la vista se ha fijado en los usuarios de los servicios y en su demanda”*¹⁶.

Como resultado de este proceso ODEPA se define como:

- Un organismo técnico con capacidades profesionales altamente especializadas, disponibles para asesorar en materia de políticas sectoriales y responder a las múltiples demandas de autoridades públicas en el ámbito silvoagropecuario.
- Un organismo dedicado a la generación y difusión de información silvoagropecuaria, que presta servicios a agentes públicos y privados, constituyéndose como un claro referente de los agentes del sector.

Para el cumplimiento de su misión, se plantea dos objetivos estratégicos. Por una parte, prestar un servicio de asesoría especializada que responda a la demanda de los agentes públicos en el ámbito silvoagropecuario y, por otra, proporcionar un servicio de información agroeconómica que apoye el desempeño de los agentes públicos y privados del sector silvoagropecuario.

¹⁶ Informe Etapa II Sistema Enfoque de Género 2003, ODEPA 2003

En este contexto, las Encargadas del PMG de Género de ODEPA han procurado instalar el enfoque de género en la institución, entendiendo que es transversal y como tal debe cruzar el quehacer del Servicio. De este modo “se propuso incluir, cuando sea pertinente, la perspectiva de género tanto en los productos como en las actividades institucionales”.

Las medidas realizadas han estado centradas, por una parte, en la sensibilización y capacitación a funcionarios/as a través de talleres sobre enfoque de género en las políticas de la institución, y por otra en el análisis desagregado por sexo de información estadística y de la incorporación de la variable género en el sistema único de registro de usuarios/as.

La instalación del enfoque de género en su quehacer ha sido gradual. Se puede apreciar que las resistencias culturales existentes han ido cambiando a través del tiempo y el mayor conocimiento de profesionales y directivos sobre temas de género han creado un clima favorable para profundizar en éste.

Entre los funcionarios/as de ODEPA se visualiza la importancia de ampliar y socializar este sistema PMG, asegurando una construcción más colectiva, ya sea a través de la integración de otros Departamentos (Planificación, Presupuesto y Recursos Humanos) o en la constitución de Comités para contar con un Plan de Trabajo. A ello se suma la disposición de la Asociación de funcionarios/as a colaborar en la tarea. Asimismo el PMG de género puede ser apoyado por una política comunicacional interna para que todos comprendan y conozcan el enfoque de género a través de intranet.¹⁷

La forma en que el enfoque de género se concreta en la vida interna de la ODEPA contribuye a su legitimación y demuestra a los funcionarios/as que este enfoque tiene implicancias prácticas en el mejoramiento de su calidad de vida. Así, se plantean contar con datos y estadísticas internas conocidas por todos los funcionarios/as para poner fin a los prejuicios, y para elaborar una Política de Género, en conjunto con el Departamento de Recursos Humanos.

Los distintos informes del PMG de Género, enfatizan que ODEPA no trabaja con usuarios/as directos, y su labor es la asesoría a autoridades; esta perspectiva dificulta la elaboración de estrategias de género. Es el caso del Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados, programa desarrollado por INDAP y SAG, en el que ODEPA no profundiza en los cambios a desarrollar, porque no tiene competencia directa.

El rol técnico de ODEPA en materias de política agraria ha de ser inclusivo de una visión de los sujetos destinatarios de éstas y de las modalidades que los distintos servicios del sector adoptan en la aplicación de políticas y programas con enfoque de género. El hecho que la ODEPA no trabaje directamente con sujetos: hombres y mujeres del mundo rural no la inhabilita para considerar dimensiones y procesos sociales y culturales que se llevan a cabo en el sector. Al contrario, el estudio de esos fenómenos es vital, dado el carácter técnico económico de los procesos que se llevan a cabo en el mundo rural. Los estudios sobre los cambios en la familia derivados del trabajo productivo de las mujeres, el uso de tecnología, o los comportamientos frente al crédito y/o reinversión, o frente a los instrumentos de fomento, entre otros, tienen profundas implicancias para las actuales políticas y han de ser consideradas a la hora del diseño y evaluación de éstas. ODEPA puede aportar a los servicios del sector tanto a través de su experiencia de incorporar enfoque de género en la gestión interna, como a través de coordinaciones, estudios y evaluaciones de las acciones de los distintos servicios del agro.

¹⁷ Taller con funcionarios , octubre 2006.

Durante el año 2006, ODEPA se planteó el trabajo con consultores externos, en comercio exterior y en materias legales, para abordar de mejor manera la incorporación de enfoque de equidad de género y desarrollar capacidades de análisis del impacto diferencial sobre hombres y mujeres, rompiendo así los mitos sobre la neutralidad del enfoque de género en el sector y avanzar en la operacionalización del enfoque de género.

La propuesta de ODEPA para el 2007 considera el enfoque de género para intervenir el Censo Agropecuario 2007, con el fin de obtener mejor información estadística en respuesta a los desafíos en este ámbito para el sector.¹⁸

La ODEPA es la instancia gubernamental central para la formulación y análisis de las políticas agrarias, de ahí que la profundización del enfoque de género en su labor, puede potenciar las acciones que se realizan en los distintos servicios, o señalar vías para corregir aquellas situaciones que refuerzan las pautas tradicionales de género y se traducen en inequidades para hombre y mujeres.

3.4 Medidas específicas de las instituciones

Se pueden observar avances a partir de la acción de las instituciones del sector, para detectar barreras y/o superar inequidades. A continuación, se destacan las más importantes:

El Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, en las acciones de fomento productivo hacia los y las pequeños/as productores/as y la agricultura de subsistencia ha desagregado la información por sexo de los programas de: Créditos, Servicio de Asesorías Técnicas (SAT), Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI), Programa de Riego Asociativo, Programa de Recuperación de Suelos Degradados, Redes por Rubro y los Centros de Gestión. Además del Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) orientado a la agricultura de subsistencia. Para el desarrollo de capacidades en mujeres se lleva a cabo el Convenio INDAP-PRODEMU orientado específicamente a mujeres productoras. La totalidad de los instrumentos y programas han sido examinados y, los más relevantes, modificados para eliminar barreras normativas y operativas para el acceso de las mujeres a los beneficios institucionales. Entre sus resultados está el incremento sostenido de la participación de las mujeres.

Entre los avances más importantes que se han instalado desde INDAP en beneficio de las mujeres, "es la no obligatoriedad de acreditar propiedad para postular (especialmente a créditos) y el reconocimiento de la existencia de una o más unidades de negocios dentro de un predio". Ello otorga un reconocimiento de la actividad independiente de la mujer y remueve las dificultades para acreditar tenencia de la tierra, resolviendo los problemas para postular a estos beneficios.¹⁹

El Servicio Agrícola y Ganadero, SAG, ha avanzado en la revisión de los sistemas de información y registro permitiendo contar en la mayoría de los programas e instrumentos con la información desagregada por sexo. En el caso de los instrumentos de fomento productivo, los avances se han dado básicamente en el Programa de Recuperación de Suelos Degradados, el cual a partir del año 2002 cuenta con bases de datos desagregadas por sexo. Se aprecia una mayor participación de las productoras y se ve la necesidad de capacitación en temas de género dirigida a operadores y operadoras.

¹⁸ Información entregada por Encargadas PMG de Género en 2º Taller.

¹⁹ Ibidem. SERNAM, CENDEC p.100

La Comisión Nacional de Riego, CNR, ha iniciado un proceso para incorporar la perspectiva de género en los instrumentos y sistemas de información y registro, lo que permitirá contar con mejor información sobre la participación de hombres y mujeres en los programas institucionales. Ha incorporado el enfoque de género en los instrumentos más relevantes, con el fin de realizar seguimiento al Programa de Fomento a la Inversión Privada en Obras Menores de Riego y Drenaje. La Ley de Fomento al Riego establece que los beneficiarios/as deben ser propietarios/as de la tierra porque las obras deben permanecer al menos diez años formando parte de la infraestructura. En los hechos es usual que el propietario/a sea un hombre, de modo que “las mujeres tienen menor acceso a los subsidios para mejorar la inversión de riego, ya que para ello se requiere ser propietario/a de la tierra”, correspondería entonces superar estas barreras que están operando en la práctica²⁰.

La Corporación Nacional Forestal, CONAF, reporta en sus informes PMG que aún es incipiente el trabajo en temas de género y señalan “que se observan brechas relativas a la comprensión de la temática por parte de los funcionarios/as de la institución”. La tarea de sensibilización y capacitación sigue siendo la tarea más importante para esta institución.

En resumen, las acciones más importantes de los PMG de género del sector han sido la difusión del enfoque de género y la sensibilización y capacitación de sus funcionarios/as así como en programas específicos como por ejemplo el Sistema de Recuperación de Suelos Degradados por parte del SAG e INDAP y a través del Programa PRODESAL, por INDAP, a los operadores/as.

Se han desarrollado actividades de difusión y usado las revistas institucionales, los materiales educativos y la web para introducir artículos sobre el enfoque de género.

A nivel general del Ministerio de Agricultura, la capacitación a funcionarios/as y la difusión se ha realizado desde el año 2001, liderada por la Comisión de Igualdad de Oportunidades y ha sido de carácter nacional y regional, la que ha sido profundizada desde el año 2004, con apoyo de FAO, en que se ha entregado el Curso “Análisis Socio Económico y de Género”.

3.5 Los desafíos

Entre los elementos analizados en los informes de PMG, en la Evaluación del Plan de Igualdad de Oportunidades y en informes de diálogo intrasector²¹, se detecta que si bien se avanza en la desagregación de la información estadística, aún existe una débil actualización de las cifras desagregadas por sexo en términos globales y en algunos casos no existe información en áreas estratégicas para las mujeres como por ejemplo la tenencia de la tierra y la violencia intrafamiliar.

Las distintas evaluaciones e informes anuales del PMG de los servicios, plantean que los cambios en la cultura institucional son insuficientes, “persistiendo visiones estereotipadas no solo a nivel de los funcionarios/as en general, sino con frecuencia, entre los más altos ejecutivos/as. Con frecuencia las actividades se han mantenido en niveles generales, sin alcanzar a profundizar los contenidos ni afianzar cambios en las percepciones.”²² Surge la interrogante sobre cómo avanzar en el tema de responsabilidades familiares compartidas y cómo analizar estos avances. Más aún, cuando existe la preocupación porque el trabajo que se realiza desde los distintos programas (INDAP) recarga a las mujeres y si da lugar a cambios.

²⁰ CNR. Informe PMG Género. Diciembre 2005. Avances en la implementación del Plan de Trabajo.

²¹ SERNAM. Informe de Consultoría. Alejandra Valdés. Mesa Temática Sectorial de Agricultura para el análisis de los avances en materia de equidad de género. Santiago, 17 de mayo de 2005

²² Ibidem SERNAM-CEDEC p.92

De igual manera, existe la preocupación de dar cuenta de los desarrollos para superar inequidades realizados en regiones y la necesidad de cruzar el trabajo con otros PMG, especialmente con el de Gestión Territorial Integrada o relacionados a definiciones presupuestarias y orientaciones de los servicios, como es el caso de Planificación y Gestión.

Un elemento relevante, es que el trabajo con mujeres rurales queda constreñido a las entidades que trabajan directamente con mujeres en el sector agropecuario como son: el Servicio Agrícola Ganadero (SAG), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), que cuenta con un convenio con PRODEMU, la Comisión Nacional de Riego (CNR) y la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) y existe una baja o invisible participación de otras instituciones públicas que trabajan en el sector. “El Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS en algunos de sus programas identifica a las mujeres rurales como beneficiarias pero sin que existan instrumentos específicamente dirigidos a ellas. En otro ámbito es posible identificar programas muy específicos y de cobertura más restringida como el “Conozca a su Hijo” del Mineduc-MIDEPLAN que se orienta a desarrollar un rol educativo en las madres de sectores rurales aislados²³. En otras instituciones, como SENCE, MOP, MINSAL, no existen referencias a la incorporación de género en el ámbito rural o a las mujeres rurales.

Entre los desafíos está la coordinación y revisión de los avances con instituciones públicas, que sin tener dependencia administrativa en el sector se relacionan con él, como es el caso de CONADI o FOSIS, que definen criterios de discriminación positiva en algunos programas. En el caso de CONADI, por ejemplo, se incorpora este criterio al Fondo de Tierras y Aguas.

Los Compromisos Ministeriales del MINAGRI para el 2007-2010 pueden imprimir una nueva dinámica al enfoque de género en el sector, en tanto, sean asumidos como ejes para la acción de los distintos servicios:

- Fomento de acciones para eliminar barreras que impidan el acceso igualitario a de hombres y mujeres rurales a instrumentos, programas y proyectos del MINAGRI, financiamiento, capacitación, comercialización y asesoría técnica y programas de manejo de recursos naturales
- Impulso al Código de Buenas Prácticas en los distintos servicios del MINAGRI y promoción de éstos verlos en el sector silvoagropecuario
- Fomento de Buenas Prácticas en productores agrícolas
- Fomento de actividades complementarias al sector silvoagropecuario
- Promoción de participación de mujeres en las redes y fomento de asociatividad
- Implementación de un sistema único de indicadores con enfoque de género en el MINAGRI que dé cuenta del avance institucional en esta materia.

Estos Compromisos, vinculados a los PMG de cada servicio pueden potenciar el enfoque de género en el sector.

²³ Ibidem. SERNAM-CENDEC p.88

Segunda Parte: El Enfoque de Género en Materias Legales

Los hombres han sido divididos por clases, naciones, épocas históricas, las mujeres han sido consideradas ante todo mujeres, como una categoría distinta.²⁴ A lo largo de la historia, las constantes basadas en el sexo han modelado la vida de las mujeres. Por siglos la posición y situación de las mujeres se definía por sus relaciones con los hombres. Las ideas sobre la inferioridad de las mujeres han estado arraigadas por siglos en las estructuras de vida de hombres y mujeres, prácticamente sin cuestionamientos.

Así los Estados situaron a la mujer en la familia y se relacionaron con ellas en el rol de madre, esposa y dueña de casa. El cuestionamiento del paradigma de la modernidad por los movimientos feministas del siglo XX, interpeló el discurso abstracto de la igualdad y del hombre como sujeto único, dejando en evidencia que las instituciones y la ley habían mantenido y reproducido el poder del hombre y la subordinación de la mujer.

Capítulo 4. El Enfoque de Género en el Derecho

4.1 Aproximaciones históricas, políticas y jurídicas

En el primer capítulo vimos como a lo largo del siglo pasado los movimientos de mujeres demandaron derechos: a la educación, al sufragio, al trabajo, a la igualdad, hasta lograr el reconocimiento de la calidad de sujeto - actor social, diferente e igual.

La aprobación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer en 1981, abre un nuevo horizonte a las mujeres. A partir de entonces los Estados Latinoamericanos inician un proceso de remoción y derogación de las normas discriminatorias y de aprobación de normas que consagran la igualdad en materias constitucionales civiles y penales.

El derecho instituye y organiza el poder, establece mecanismos de control y define legitimidades. La función de los sistemas normativos en toda estructura social²⁵ es la definición de los comportamientos adecuados y el control de los mismos. Así, el derecho a través de normas jurídicas, junto con otros sistemas normativos teje un tramado que define, mantiene y reproduce una determinada cultura, y a la vez, opera en el disciplinamiento y valoración de ciertas conductas. En definitiva, el derecho no es neutro puesto que diseña y disciplina para una determinada forma de convivencia.²⁶ La coherencia estratégica del derecho trasciende en el tiempo a través de normas que dan continuidad a los sistemas políticos, más allá de las contingencias de los gobiernos. Los cambios en las normas jurídicas, no siempre traen modificaciones de las definiciones estratégicas del derecho.

El derecho se convierte en un instrumento para el cambio social, sólo cuando las normas jurídicas alteran la coherencia estratégica del sistema jurídico e impactan otros sistemas normativos, ampliando las legitimidades de otros sujetos. Es la lógica de los derechos humanos, que fundados en la dignidad y aceptación del otro han ampliado legitimidades de sujetos antes no reconocidos: negros, etnias, mujeres, niños, entre otros grupos largamente, postergados.

²⁴ Anderson y Zinsser, *La historia de las mujeres: una historia propia*. Editorial Crítica, 1998.

²⁵ Manuel Calvo García, "Teoría del Derecho", Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1992.

²⁶ Fries y Matus, *El derecho, trama y conjura patriarcal* Ediciones La Morada 1998

Así, desde la perspectiva de derechos humanos, la aceptación del otro (a) como legítimo (a) en su diferencia posibilita la convivencia entre seres humanos diferentes e iguales.

El enfoque de género en materias legales tiene gran relevancia porque permitirá terminar con las barreras jurídicas instaladas en los ordenamientos jurídicos y en las instituciones, e iniciar un camino hacia la igualdad de las mujeres con los hombres en todos los ámbitos: políticos, mercado de trabajo, relaciones de familia, acceso a la propiedad, libertades entre los más importantes.

4.2 El derecho, la ley y la discriminación de las mujeres

El Pacto Social que explica el origen del Estado Moderno, es un pacto celebrado entre sujetos: hombres. En consecuencia ellos son los titulares del poder y candidatos a ejercerlo. Desde el ámbito público ellos asignan a las mujeres el espacio que ocuparán en la sociedad: el de lo privado, el de la familia, de los afectos, del hogar. Esta diferenciación, a la vez establece una jerarquía, de tal modo que lo valorado socialmente: reconocimiento, prestigio, legitimidad, poder, se encuentran en el espacio público. Al contrario, en el espacio privado, está lo trivial e invisible: el mundo de los afectos. Esta diferenciación ha articulado, prácticamente todas las sociedades.

El poder de regulación, de dictar normas, detentado por los hombres, ha traído consecuencias para las mujeres: primero la Revolución Francesa trajo la muerte política de las mujeres en tanto no accedieron a la ciudadanía y luego el Código Napoleónico, trajo la muerte civil de las mujeres, en tanto entrega la potestad marital al marido y éste es el que tiene los derechos sobre los bienes y la persona de la mujer, dejándola incapaz de actuar por sí misma.

Los Estados mantuvieron el rol subordinado de la mujer a través de la ley, hasta fines del siglo XX. Otra manera de actuar del Estado ha sido y es a través de las políticas públicas y programas sociales, en los que históricamente, consideró a las mujeres en su rol en la familia como madres, esposas y dueñas de casa. A modo de ejemplo, en Chile están los Centros de Madres, los programas materno–infantiles en el área de la salud y las guarderías infantiles como conquista de las mujeres trabajadoras. Históricamente no ha existido diálogo del Estado con las mujeres. Ellas han sido objeto de la regulación, a través de leyes, políticas, civiles y penales que les restringieron los derechos a actuar por sí mismas, o bien, consideradas destinatarias de políticas y programas en su rol de madres, esposas y dueñas de casa. Cabe señalar que el Estado también ha actuado por omisión, y por esta vía permitió que graves situaciones como la violencia doméstica y sexual, frecuentes al interior del hogar, permanecieran invisibles por largo tiempo

El desarrollo de los DDHH, desde 1945 en adelante ha sido un factor determinante en el reconocimiento de derechos de las mujeres. Gran parte del cambio de los Estados respecto de las mujeres, proviene del carácter vinculante de los tratados de DDHH. Los derechos humanos, al ampliar la concepción de libertad más allá del sólo ejercicio de las libertades individuales, reconocen el vínculo existente entre libertad y derechos económicos, sociales y culturales, asumiendo que estos últimos, proporcionan las condiciones necesarias para ejercerlos. Por otro lado los DDHH, redefinen la concepción formal de igualdad que planteaba sólo la igualdad ante la ley, al poner en relación la igualdad con otros principios como los de no discriminación y evidenciar que ciertas diferencias entre los seres humanos no justifican un tratamiento desigual, mientras que otras diferencias sí resultan relevantes y justifican un trato diferente. Por último, los derechos humanos recuperan del olvido la noción de Fraternidad, que plantea que el ser humano se realiza en relación con los demás seres humanos y dan un lugar a intereses colectivos. Traen a la memoria la dimensión de la solidaridad para la vida en sociedad.

Si bien el principio de igualdad y no discriminación está reconocido en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la carta de DDHH de las Mujeres es la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer aprobada por Naciones Unidas en 1981 y ratificada por Chile en 1989.

En Chile, las primeras modificaciones al Código Civil (1979) ponen fin a la potestad marital, restituyendo la capacidad de la mujer casada y terminando con obligaciones tales como la de seguir al marido, entre otras. No obstante, el marido sigue siendo el Administrador de la Sociedad Conyugal, que es un régimen supletorio de la voluntad de las partes y por tanto, la regla general en ausencia de otro acuerdo. En la práctica, esta disposición coexiste con el régimen de participación en los gananciales²⁷. La igualdad de la mujer es consagrada en la Constitución Chilena en 1999.

4.3 Panorama de la Condición Jurídica de las Mujeres Rurales en América Latina

El desafío de las políticas agrícolas en América Latina, es por una parte, mejorar la producción y productividad agrícola, manteniendo la base de recursos naturales disponibles; y por otra, salvaguardar e incrementar los ingresos rurales, generar empleo, y garantizar el estado de nutrición y la seguridad alimentaria de hogares e individuos. Para lograrlo, la institucionalización de la incorporación de las cuestiones de género²⁸ en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de políticas, es una condición.

Los problemas para incorporar temas de género en las políticas de este sector radican, en primer lugar en la falta de información y datos confiables e imparciales sobre el papel del aporte de la mujer a la producción agrícola de alimentos y en segundo lugar, la prioridad dada a las actividades económicas por sobre las no económicas en la producción de estadísticas relacionadas con el mercado, que excluyen la mayor parte del trabajo que desempeñan las mujeres en las áreas rurales²⁹, hecho observable a nivel internacional y nacional.

La necesidad de contar con un marco analítico para comprender las relaciones de género es indispensable para asegurar que las reformas orientadas al comercio tengan los efectos esperados. Puesto que en la mayor parte de las sociedades el acceso a recursos y servicios se da a través de los hombres, es necesario partir de la limitación fundamental que encuentran las mujeres campesinas: la falta de acceso a recursos para pasar de la producción de subsistencia a una comercial.

Si se trata de reemplazar el trabajo en cultivos de subsistencia por el trabajo en cultivos comerciales, se vuelve fundamental la comprensión de las dinámicas que operan a nivel doméstico y comunitario: conocer el impacto en la familia de la dedicación de las mujeres al trabajo productivo, la doble jornada, el control sobre los ingresos, los grados de satisfacción que reporta el cambio, entre otros. La dedicación de la mujer a cultivos comerciales dependerá del beneficio directo del incremento del ingreso, el control que tenga ella sobre éstos y/o las decisiones sobre éstos, y el comportamiento del grupo familiar, entre otros.

²⁷ Ley N° 19.335 de 1995

²⁸ Entre las estrategias formuladas, por la propia FAO está la preparación para el análisis de cuestiones de género (Programa ASEG); plan de trabajo general, con presupuesto para capacitación del personal de las oficinas regionales en materia de análisis de las cuestiones de género y realización de seminarios específicos para cada dirección. Además, de cursos de formación e instrucción especiales destinados a la red de centros de coordinación de las cuestiones de género.

²⁹ Sustainable Dimensions. FAO Género, Políticas y Planificación

En definitiva, para que las mujeres puedan aprovechar estas oportunidades se requieren facilitar el acceso y control sobre los recursos laborales y de capital, así como sobre el crédito, la extensión, la capacitación y el comercio.

Entre las prioridades señaladas por la FAO está el fomento de un entorno legal favorable para el avance de la condición jurídica y económica de la mujer. Destaca la importancia de contar con estudios nacionales sobre la condición legal de la mujer -incluyendo su acceso a los recursos naturales, ingreso en organizaciones y cooperativas, acceso al crédito y la tenencia y mercado de la tierra, con el fin de diseñar nuevos proyectos o modificaciones legales. A la vez que realizar campañas que informen a las mujeres rurales sobre la legislación de familia y otras que favorezcan el conocimiento de sus derechos.³⁰

La brecha entre igualdad formal e igualdad real, caracteriza la forma como se construye la ciudadanía de las mujeres y de las mujeres rurales en particular. Las barreras legales que enfrentan las mujeres, están interrelacionadas y tienden a reforzarse entre sí. Los valores, prácticas y en general la cultura de género de las propias instituciones y actores no está en consonancia con los avances en el terreno de la igualdad formal.

Si bien las constituciones de todos los países proclaman la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, las leyes agrarias y/o las legislaciones civiles aún contienen disposiciones discriminatorias de las mujeres. En general, las leyes y/o los programas relacionados con la redistribución o titulación de tierras en la región, han excluido explícita o implícitamente a la mujer, o al menos no se han preocupado de garantizar su acceso a este recurso. El derecho a la propiedad está vinculado con las normas relativas a la capacidad civil, de ahí que toda limitación a la capacidad de la mujer se torne en un obstáculo para acceder a la tierra, con los consiguientes impedimentos para disponer de ésta y/o darla en garantía para solicitar créditos. En países como Chile, Guatemala, algunos estados de México, Nicaragua y la República Dominicana, el marido es administrador y representante de la sociedad conyugal (existen diferencias dependiendo del régimen matrimonial escogido).

Las normas con relación a la herencia difieren en los distintos países. En la mayor parte de ellos, la ley agraria y/o el código civil no reconocen plenamente el derecho de la mujer casada o que convive en unión de hecho a heredar la tierra, en caso de muerte o de abandono del marido o compañero. Si bien las reformas jurídicas son indispensables para garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, para facilitar el acceso de la mujer a la tierra, éstas deben ir acompañadas de un conjunto de otras medidas: acceso a crédito, asesoría técnica, redes de apoyo para cuidado de los niños, entre otras.

En otro plano, los procesos institucionales y culturales derivados de la aplicación de políticas públicas de género en el contexto neoliberal, muestran que estas coexisten con las resistencias de funcionarios/as que por prejuicio o desconocimiento no las aplican.

En el continente se han consolidado organizaciones de mujeres rurales, más persiste el desconocimiento de los derechos por parte de las propias mujeres. Uno de los mayores desafíos de las políticas públicas, en el mundo rural es la formación y capacitación para promover ciudadanía de las mujeres y ejercicio de derechos. La democracia requiere de una contraparte ciudadana que evalúe y/o exija el cumplimiento de sus obligaciones y derechos a las instituciones del Estado.

³⁰ Ibidem

La igualdad formal se traduce de manera muy diversa en América Latina. En Ecuador, el nuevo Código Agrario si bien ya no considera al varón jefe de hogar como único destinatario del título de propiedad, tampoco establece ninguna medida explícita sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres puesto que asume la figura de "personas naturales y jurídicas". Este no es el caso de Bolivia que el marco normativo explicita la igualdad entre hombres y mujeres.³¹

Por otro lado, al examinar las diferentes políticas emprendidas por los estados respecto a la titulación: conjunta, individual y/o de acción afirmativa para las mujeres jefes de hogar, el caso colombiano con la titulación conjunta obligatoria ha significado un mayor acceso a la propiedad para las mujeres. El problema es que aún algunas políticas consideran a las mujeres como grupo vulnerable y no como sujetos de derechos y a ello se suma el hecho que no hay reconocimiento explícito de la equidad entre hombres y mujeres. En general, todas estas visiones coexisten, y a pesar que se implementan políticas y programas de corte asistencial y promocional orientados al empoderamiento, sin embargo los que incorporan una lógica de derechos, siguen siendo los menos.

La relación entre bienes materiales y poder de negociación, entre derechos económicos y sociales y necesidad del reconocimiento de la diferencia, pone al centro el tema de la propiedad en los procesos de empoderamiento de las mujeres rurales. Para ellas es una estrategia para alcanzar una mayor participación en la toma de decisiones en la familia, la comunidad, a nivel de sus organizaciones y para alcanzar niveles de autonomía y de autodeterminación personal.³²

Capítulo 5. Enfoque de género en diversas normativas

5.1 La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

En materia de derechos humanos de las mujeres el principal instrumento es la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, instrumento internacional para la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres. Fue aprobada en 1979 por la Asamblea General de la ONU y entró en vigor en 1981. Fue ratificada por Chile en 1989. Hasta la fecha ha sido ratificada por 184 países. Cuenta con un Protocolo Opcional aún no ratificado por Chile.

Contenidos de la Convención

Artículo 1°: Define discriminación.

Artículo 2°- 4°: Describe la naturaleza de la obligación estatal mediante leyes, políticas públicas y programas que el estado debe desarrollar para eliminar la discriminación.

Artículos 5°-16°: Especifica las diferentes áreas en las que los gobiernos están obligados a eliminar la discriminación, mediante las medidas descritas en los artículos 1ª al 4°.

Artículos 17° -22°: Describe el establecimiento y las funciones del Comité de la CEDAW.

Artículos 23°- 30°: Trata aspectos de administración, pronunciamientos para la firma, ratificación, adhesión y funcionamiento de la Convención.

³¹ Carmen Deere y Magdalena León Género, propiedad y empoderamiento: Tierra, Estado y Mercado en América Latina, Tercer Mundo y Universidad Nacional, Colombia 2000.

³² Ibidem

Definición de discriminación:

La expresión *discriminación contra la mujer* denotará “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad entre el hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.”

Las implicancias de la definición de discriminación de la CEDAW :

- Es una definición legal que tiene carácter vinculante, y pasa a ser parte de la normativa nacional al momento de ser ratificada por el Estado. (Chile 1989)
- Establece que la discriminación puede revestir distintas formas: distinción, exclusión o restricción.
- Determina que el acto discriminatorio es aquel que tenga “por objeto” o “por resultado” la violación de los derechos humanos de las mujeres.
- Establece que es discriminatorio tanto el acto discriminatorio consumado como la tentativa de discriminar.
- Precisa que el acto discriminatorio puede tener distintos grados, ya que puede ser parcial “menoscabar” o puede ser total “anular”.
- Precisa que el acto discriminatorio puede producirse en distintas etapas de la existencia de un derecho: en el reconocimiento, el goce o el ejercicio.
- Prohíbe la discriminación en todas las esferas. La última frase del artículo “o en cualquier otra esfera” incluyendo la esfera privada.
- Precisa que la discriminación se prohíbe “independientemente del estado civil de la mujer” enfatizando que la Convención pretende eliminar todas las discriminaciones que se dan contra las mujeres, incluyendo las que se dan en el matrimonio.

El artículo 14 de la Convención CEDAW establece las obligaciones del Estado en el ámbito específicamente rural:

1. Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer de las zonas rurales.
2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:
 - Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;
 - Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;
 - Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;
 - Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica;
 - Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;
 - Participar en todas las actividades comunitarias;
 - Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento;
 - Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

5.2 Enfoque de género en las constituciones

La incorporación del enfoque de género en materias legales es clave, tanto para revertir desigualdades y discriminaciones existentes, como para apuntar a cambios en las relaciones de género. La forma cómo se incorpore el tema de género en la “Ley Fundamental” propiciará el surgimiento de determinadas condiciones jurídicas para su posterior procesamiento en las leyes secundarias y reglamentarias, las que, a su turno, configurarán el escenario operativo, el de la aplicación práctica, de las acciones sociales en procura de la *igualdad* efectiva entre hombres y mujeres.³³ Resulta ilustrativa la comparación del tratamiento de algunas constituciones³⁴ en materias de igualdad de género en el ámbito de los derechos fundamentales, familia, y para los efectos del presente estudio de normas referidas al régimen agrario.

Enfoque de género en los derechos fundamentales:

Se distinguen dos grupos, unos en el plano del reconocimiento y otros en el plano de la consagración de los derechos³⁵.

- Reconocimiento abstracto de la igualdad de género, invisibiliza a la mujer. El concepto de *hombre* es sinónimo de *humanidad* y abarca a la mujer.

<i>“Todo hombre es igual ante la ley...”</i> (CP. Costa Rica, 33).
<i>“Todos los hombres nacen libres e iguales en derechos. Se declara punible toda discriminación por motivo de sexo, raza, clase y cualquier otra lesiva a la dignidad humana”.</i> (Honduras, 60).
<i>“La ley es igual para todos”</i> (CP. R. Dominicana, 8. 5).
<i>“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión...”</i> (CP. España, 14).

- Reconocimiento implícito de la igualdad de género, reduce el nivel de abstracción, abarca a ambos géneros: hombres y mujeres son seres humanos, personas y habitantes de un país. Abandonan la asociación género masculino y humanidad y se refuerza con la prohibición de ejercer ningún tipo de discriminación.

³³ CEPAL 2005, El Enfoque de Género en el Derecho Constitucional Comparado Carlos Bohrt, Cientista Social y Consultor, Ex Parlamentario del Honorable Congreso Nacional y Ex Prefecto del Departamento de Oruro, Bolivia. Ponencia Seminario Internacional: “Reformas Constitucionales y Equidad de Género” Sta Cruz de la Sierra.

³⁴ Ibidem. En estudio comparativo de 23 constituciones: 10 Sudamericanas, 6 de Centroamérica, 2 de la parte septentrional del continente (México y EE.UU.) y 3 Europeas (España, Francia y Alemania) y 2 del Caribe (República Dominicana y Cuba).

³⁵ Se entiende por **reconocer** a la acción de aceptar o admitir un nuevo estado de cosas. Y se utiliza el verbo **consagrar** en su acepción original de declarar “sagrado”, por tanto inviolable.

<i>“Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos...”(CPArgentina, 14,37)</i>
<i>Toda persona tiene derecho... a la igualdad ante la ley” (CPPERú, 2)</i>
<i>“Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica (...). Goza de los derechos, libertades y garantías reconocidos por esta Constitución...” (CPBolivia, 6. I)</i>
<i>Todas las personas son iguales ante la ley. Para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión. (CP El Salvador, 3)</i>

- Normas constitucionales que consagran explícitamente la igualdad la igualdad de género en su redacción.

<i>“La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades...” (CP Colombia, 43)</i>
<i>“El varón y la mujer son iguales ante la ley” (CP México, 4).</i>
<i>El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales” (CP Paraguay,48).</i>
<i>“Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos” ... “hombres y mujeres son iguales ante la ley” (CP Chile,19, 2.).</i>
<i>“todas las personas son iguales ante la ley “...existe igualdad absoluta entre el hombre y la mujer”. ”,(CP Nicaragua 27,48).</i>

- Consagración plena, el texto completo, incluye un sujeto masculino y femenino que diferencia el género. El único caso es la Constitución de Venezuela.

<i>“El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, los Ministros o Ministras y demás funcionarios o funcionarias.... “(CP Venezuela, 225).</i>
--

5.3 Enfoque de género en materias de familia

Las referencias constitucionales en materia de familia, inevitablemente deben aludir a ambos géneros. En general, regulan la protección estatal a la familia y al matrimonio, particularizando en la condición de madre de las mujeres. Al hacer sinónimos “familia y mujer” protegen la función reproductiva y los roles femeninos tradicionales. Ello, no necesariamente ubica en planos equivalentes a mujeres y hombres.

<i>La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. (CP Perú, Art.4).</i>
<i>El matrimonio y la familia se encuentran bajo la protección especial del orden estatal. Toda madre tiene derecho a la protección y a la asistencia por parte de la comunidad. (CP Alemania, Art 1,4).</i>
<i>La familia es el núcleo fundamental de la sociedad (...) Es deber del Estado dar Protección a la familia. (CP Chile Art 1)</i>
<i>La familia es el núcleo fundamental de la sociedad (...) El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia (...) Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. (CP Colombia Art42)</i>
<i>El hombre y la mujer tienen derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica. (CP España, Art32)</i>

5.4 Enfoque de género en materias agrarias

El sentido común indica que las prácticas sociales discriminadoras tienen como soporte precisamente a instituciones y normas. Muchas constituciones latinoamericanas (13) incluyen regímenes agrario-indígenas. Los capítulos agrarios tratan de la reforma agraria, reconocen y protegen a las comunidades indígenas y sus modos tradicionales de organización social, incluidos los mecanismos de administración y distribución de la tierra, sin pronunciarse sobre la situación de la mujer y, menos, sobre la igualdad de género. Es probable que este silencio del constituyente contribuya a mantener discriminaciones de antigua data.

Sólo en dos textos constitucionales, Brasil y Paraguay, se consagra explícitamente la igualdad entre hombres y mujeres.³⁶ Las Constituciones (9) como la de Chile que no dotan de un marco constitucional especial a los regímenes agrarios, aplican a estas materias, disposiciones y principios constitucionales referidos a la propiedad en general.

Las Comunidades Campesinas y las nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras.... (CP Perú Art. 89)

Se destinan a los planes de la Reforma Agraria las tierras que pertenezcan al Estado o las que esta adquiera de grado a grado o por expropiación... Se declara igualmente como un objetivo principal de la política social del Estado el estímulo y cooperación para integrar efectivamente a la vida nacional la población campesina, mediante la renovación de los métodos de la producción agrícola y la capacitación cultural y tecnológica del hombre campesino. (R. Dominicana Art. 8.)

Los beneficiarios de la distribución de inmuebles rurales por la reforma agraria recibirán los títulos de dominio o de concesión de uso, sin posibilidad de negociarlos en el plazo de diez años... El título de dominio y la concesión del uso serán al hombre o a la mujer, o a ambos, independientemente del estado civil, en los términos y condiciones previstos en la ley. ((CP Brasil Párrafo único, Art. 189)

La Constitución asegura a todas las personas: La libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes.... El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales.... (19, 23, 24,CP Chile)

5.2.5 Enfoque de Género en Ley Especial para Mujeres Rurales de Colombia.

Para efectos de ilustrar cómo se ha incorporado el enfoque de género en la ley, se toma una ley especial aprobada por el Congreso Colombiano en el año 2002. Se trata de la Ley N° 731 “*por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales*”. Reúne en un cuerpo legal de ocho capítulos y 35 artículos, un conjunto de normas específicas destinadas a las mujeres con un claro enfoque de género.

La ventaja de esta ley es que reúne en un solo texto legal un conjunto de disposiciones relativas a la mujer rural. Aborda distintas dimensiones de la vida de las mujeres y por ende diversos derechos: acceso a fondos, vivienda, seguridad social y participación. Asimismo, se refiere a la situación de las jefas de hogar, a las uniones de hecho (compañeros(as) permanentes). Este tipo de leyes marca un hito en el desarrollo de derechos de la mujer rural, la saca de la invisibilidad y traza un camino al estado y sus diversos servicios.

³⁶ Brasil y Paraguay.

En su texto, define como objeto de la ley “mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos y consagrar medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural”. Luego define al sujeto *mujer rural*, como “aquella que sin distinción de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada”.

Precisa que *actividad rural*, es aquella que “comprende desde las actividades tradicionales, tales como las labores agropecuarias, forestales, pesqueras y mineras, hasta las no tradicionales, como el desarrollo de agroindustrias y microempresas, además de otras actividades realizadas en el marco de una perspectiva más amplia de la ruralidad, como son las relacionadas con la integración a cadenas agroproductivas y comerciales en todas sus expresiones organizativas, el turismo rural y ecológico, las artesanías, la transformación de metales y piedras preciosas y otros nuevos campos de oportunidad, incluyendo las actividades de mercadeo, transformación de productos y prestación de servicios que se realicen en torno a ellas”.

Finalmente establece que “la perspectiva más amplia de la ruralidad implica una relación cada vez más estrecha e interdependiente entre lo rural con lo urbano, caracterizada por vínculos que se establecen por la ubicación de la vivienda y el lugar de trabajo, así como por los establecidos en desarrollo de las actividades rurales y otras actividades multisectoriales que trascienden lo agropecuario”.

Establece el acceso de las mujeres rurales a los fondos de financiamiento del sector rural: elimina obstáculos para impedir su acceso a éstos, establece acciones de divulgación y capacitación para hacer más eficaz el acceso de las mujeres rurales a la asistencia técnica. Establece fondos para financiar las actividades rurales y crea cupos y líneas de crédito con tasa preferencial para las mujeres rurales de bajos ingresos.

Normas relativas al régimen de seguridad social de las mujeres rurales: Extiende el subsidio familiar en dinero, especie y servicios a las mujeres rurales. Afiliación de las mujeres rurales sin vínculos laborales al Sistema General de Riesgos Profesionales para que puedan tener como trabajadoras independientes la cobertura el dicho Sistema. Programas de riesgos profesionales para las mujeres rurales con el fin de mejorar su calidad de vida.

Normas relacionadas con la educación, capacitación y recreación de las mujeres rurales: Fomento de la educación rural, condiciones para el acceso de las mujeres rurales a los programas de formación profesional y fomento de Deporte social comunitario y formativo comunitario para las mujeres rurales.

Participación de las mujeres rurales en los órganos de decisión: Participación equitativa de la mujer rural en diferentes órganos de decisión, planeación y seguimiento a nivel territorial: Consejo Municipal de Desarrollo Rural y Consejos Territoriales de Planeación, Mesas de trabajo y conciliación. Participación de las mujeres rurales en las entidades y órganos de decisión que favorecen el sector rural. Creación de la Comisión Consultiva de las mujeres indígenas rurales.

Normas relacionadas con la reforma agraria: Titulación de predios de reforma agraria a nombre del cónyuge o compañera (o) permanente dejado en estado de abandono, a las empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres rurales. Participación equitativa de las mujeres rurales en los procedimientos de adjudicación y uso de los predios de reforma agraria.

Disposiciones varias: Establece Subsidios Familiares de vivienda rural para las mujeres rurales con prelación a la que tenga condición de cabeza de familia. Participación de las mujeres rurales en planes, programas y proyectos de reforestación, se deberá emplear por lo menos un 30% de la mano de obra de las mujeres rurales que en ellas habiten, Igualdad de remuneración en el sector rural y vigilancia de su cumplimiento.

Destaca además la ampliación de registros estadísticos e indicadores de evaluación sobre la condición de la mujer rural, jornadas de cedulação para las mujeres rurales permitiendo se identificación, ejercicio de derechos ciudadanos, acceso a servicios y obtención de créditos y subsidios especiales. Divulgación de las leyes que favorecen a la mujer rural a través de medios didácticos: cartillas, folletos y otros medios de comunicación, Instrumentos básicos del Plan Nacional de Promoción, Plan de revisión, Evaluación y Seguimiento de los Programas de la Mujer Rural.

Capítulo 6. Hacia la construcción de un método para incorporar género en la ley

6.1 El conocimiento jurídico: construcción y deconstrucción

Por casi dos siglos el positivismo jurídico imprime un sello al pensamiento jurídico y marca los sistemas jurídicos latinoamericanos. Todo el proceso se encamina a encontrar en el derecho positivo elementos permanentes que permitan convertirlo en "objeto de conocimiento" en el sentido del racionalismo, es decir elementos que sean susceptibles de una conceptualización abstracta.³⁷ El proceso de construcción de esta verdad lógica se preocupa más de guardar la armonía y coherencia del conjunto de las normas legales, que de armonizar las normas con criterios de realidad.

Elimina por principio lo singular en tanto que singular, para lo que un conocimiento de validez universal es sólo conocimiento de lo formal e in contradictorio, de aquello expresable en forma de leyes, de principios o de constantes. La generalización normativa conduce a la pérdida de la singularidad y en consecuencia dificulta la percepción de la diversidad.³⁸

La dogmática jurídica, también llamada *ciencia del derecho en sentido estricto*, se refiere al derecho desde un punto de vista normativo³⁹, se ocupa de la descripción de las normas de un ordenamiento jurídico positivo y conforma el "lenguaje utilizado para la transmisión del conocimiento jurídico, que tanto abogados, como jueces, legisladores y juristas en general utilizan" Así, a través del lenguaje jurídico se reproduce en la práctica la estructura del discurso dogmático.

La *cultura jurídica*⁴⁰ noción más amplia y más nueva, se refiere al derecho como fenómeno social, como proceso que opera en la sociedad. Permite comprender como actúa la dogmática en el saber del jurista, puesto que la mera referencia a los productos normativos (leyes, decisiones judiciales, contratos, etc.) y a las instituciones jurídicas, su organización y sus procedimientos, es insuficiente; porque excluye todo ámbito referido a la significación social del derecho y su funcionamiento en la sociedad.

³⁷ Elías Díaz, *Sociología y filosofía del derecho*, Madrid, 1989, pp. 73 y ss. Cfr. Albert Calsamiglia, *Introducción a la Ciencia Jurídica*, Barcelona, 1986.

³⁸ Ibidem

³⁹ Albert Calsamiglia, *op. cu.*, p. 17.

⁴⁰ Lawrence Friedman, "Legal culture and social development", en L. Friedman y S. Macaulay, *Law and the behavioural sciences*, Indianapolis, 1969.

Las personas se relacionan, como operadores o como público, con las instituciones y las normas jurídicas. Son actitudes, valoraciones y creencias compartidas en una sociedad de las cuales da cuenta la descripción del funcionamiento social del derecho.

La sociología jurídica distingue tres componentes del *sistema legal*:

- Estructurales: esto son las instituciones jurídicas, su estructura y el modo en que proceden.
- Sustantivos: están dados por las normas jurídicas, generales o particulares que el sistema produce como resultado
- Culturales: son las actitudes y los valores que prevalecen con respecto al derecho, en una sociedad en un momento histórico (formación, y hábitos de jueces y abogados, las expectativas de las personas al recurrir a un abogado, etc.)

Uno de los factores culturales que actúa como supuesto del conocimiento jurídico, es la estructura del propio discurso jurídico, a través de técnicas interpretativas y sistemas conceptuales. Aquello que el saber dogmático se atribuye como objeto -el ordenamiento jurídico-, forma, de acuerdo a sus supuestos, un sistema pleno, unitario, coherente, en el cual no es posible la presencia de contradicciones, de vacíos, de incertidumbres, de alternativas diversas⁴¹. Así, prima la verdad contenida en la armazón lógico-simbólica estructurada en codificaciones y en sistemas ordenados de normas, no importando en que medida representen a los hechos que ocurren en la realidad.⁴²

Toda explicación de la realidad encierra un punto de vista desde donde se mira y evalúa esa realidad. Así el enfoque de género, deja en evidencia que la doctrina jurídica tiene una perspectiva, que rara vez se reconoce: en general una perspectiva masculina. Para el Derecho y la ley, el sexo femenino, se ha entendido como un hecho natural, histórico e inmutable. La pertenencia a uno u otro sexo es relevante pues determina el menor o mayor poder que se pueda tener en una sociedad, y ello no puede ser indiferente para el fenómeno jurídico ya que precisamente, el sentido de la regulación es actuar en este ámbito.⁴³

El enfoque de género visibiliza los distintos efectos de la construcción social de los géneros y sugiere nuevas formas de construcción que no estén basadas en la discriminación. No pretende sustituir la centralidad del hombre por la de la mujer, busca poner en evidencia las relaciones de poder existentes entre ambos. En consecuencia para incorporar un enfoque de género en el Derecho, se requiere primero comprender que no existe tal “neutralidad” para referirse a la experiencia de un sujeto, sea este hombre o mujer.

Es importante distinguir entre “agregarle” a una ley el “sujeto mujer” y hacer una ley con “enfoque de género”. En el primer caso quedan casi intactas las estructuras de género que mantienen la subordinación de las mujeres, mientras que en el segundo, al atender quién es el sujeto de la ley, se analizan las distintas circunstancias en que se manifiesta la desigualdad o/y la discriminación. Se toman en cuenta las relaciones de poder entre los sexos y otras variables como la etnia o la raza, la condición socioeconómica, la edad, etc.

⁴¹ Agustín Squella (ed.), *La Cultura Jurídica Chilena*, Santiago, 1988.

⁴² Manuel Jacques P. ¿Género en la justicia o justicia de género? Una nueva estrategia educativa. 2004

⁴³ Alda Facio. Jurista y escritora. Maestría en Derecho Internacional y Derecho Comparado de la Universidad de Nueva York. Directora del Programa Mujer, Justicia y Género del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito, ILANUD, sede Costa Rica. Fundadora del Caucus de Mujeres por una Justicia de Género. Autora del libro “ Cuando el Género suena cambios trae”.

El enfoque de género devela la influencia de la cultura en las normas jurídicas, de distintas maneras. Una, es la interpretación que los legisladores y legisladoras hacen de costumbres y tradiciones de acuerdo a su condición social, raza, credo, y/o valores a los que adhieren. Otra, es indagando en los juicios y prejuicios sobre las personas destinatarias de esas normas, especialmente cuando esas personas pertenecen a una raza, etnia, grupo discriminado y la forma en que la propia doctrina jurídica imperante en un determinado tiempo incide en las leyes. Finalmente, el enfoque de género permite verificar el conocimiento y uso que se hace de las leyes existentes, muestra qué leyes deben ser modificadas, derogadas, y/o la necesidad de nuevas leyes.

A su vez, las normas influyen, limitan y pueden conformar actitudes, conductas y también modos de pensar, porque regulan e institucionalizan las conductas que serán aceptables para la sociedad y los comportamientos legítimos o ilegítimos. La redacción de una ley influye en el conocimiento y uso que las personas hagan de ella. Si el lenguaje no es claro, es posible que no sea utilizada de la manera prevista, pues en la interpretación y aplicación esa norma es recreada. La mayor ambigüedad abre más posibilidades de interpretación y la interpretación se realiza de acuerdo a intereses, modos de pensar y poder que se detente. De ahí que la forma en que esté redactada una ley, es decir su componente formal normativo, afectará profundamente su componente cultural.

Las instituciones también influyen, limitan y determinan el contenido de la norma porque la interpretación o aplicación específica y reiterada que se haga de una ley, le otorga un significado más amplio o más restringido de lo que él legislador(a) quiso al promulgarla. Del mismo modo, si no se aplica una ley o un determinado aspecto de ésta, le resta vigencia o efectividad.

El derecho, desde el enfoque de género es un fenómeno compuesto por las normas formalmente promulgadas surgidas del proceso de selección, interpretación y aplicación de las leyes, y es también un fenómeno social en que juegan reglas informales, creencias y pautas culturales. Por eso el análisis de género de la norma, permitirá poner en diálogo las conductas que se desean regular con las mujeres en contextos determinados. En síntesis, una metodología para aplicar el enfoque de género ha de tener en cuenta que se trata de deconstruir las construcciones jurídicas, teniendo presente la realidad de las brechas de género entre hombres y mujeres y los factores culturales, tanto de los operadores del derecho, como de la sociedad en general.

Capítulo 7. Enfoque de Género en el Ministerio de Agricultura

El enfoque de género en la ley es un proceso que comienza una vez removidas del sistema jurídico y de la legislación las normas restrictivas, limitantes y discriminatorias. Este proceso debe ligarse al reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres por parte de los Estados. La experiencia internacional muestra la necesidad de impulsar normas jurídicas y acciones afirmativas para superar la situación de desventaja de las mujeres. En otros países, la aprobación de leyes de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, marcó este cambio porque fueron el mecanismo jurídico a través del cual los países dieron cumplimiento a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.⁴⁴

⁴⁴ La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (1993), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994) y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo (1995), refuerzan este marco de política internacional pues de manera explícita resaltan la necesidad de atender los derechos de las mujeres como un eje específico.

El período de tramitación de leyes en los Parlamentos, produjo un diálogo nacional sobre el tema involucrando al poder ejecutivo, legislativo y a las organizaciones de mujeres. En algunos países, este proceso de debate tardó más de dos años, posicionando las perspectivas de las mujeres en lo público.

En Chile la irrupción del movimiento de mujeres se dio en el marco de la lucha por la recuperación de la democracia y el Primer Gobierno de la Concertación en los años 90 creó el SERNAM recogiendo las demandas de las mujeres, más no lo hizo en diálogo con un movimiento de mujeres activo. Además, en el país el vínculo entre políticas de igualdad y derechos humanos de las mujeres es precario, puesto que el discurso de los derechos humanos tiene interpretaciones restringidas que remiten casi exclusivamente a violaciones de DDHH, ello ha dificultado la instalación de los derechos humanos y de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW en inglés).

SERNAM impulsó algunos cambios legales y luego optó por Planes de Igualdad de Oportunidades, que no han tenido carácter vinculante en los servicios del Estado.

7.1 Ministerio de Agricultura, MINAGRI. (DFL 294, Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado)

El DFL 7912 de 1927 con el fin de hacer “más oportuna y eficaz la dirección de los negocios públicos” otorgó facultades al Ejecutivo para reorganizar Ministerios y establecer en ellos Departamentos Técnicos a cargo de los servicios de cada especialidad, radicados en el Ministerio de Fomento y a cargo de Ministros especialistas. Desde esta institucionalidad se asumieron las funciones de “fomento de la industria agrícola, realización de estudios y experiencias destinadas a aumentar la producción; cooperación en la enseñanza agrícola, fomento de las cooperativas y crédito agrario, reglamentación de la caza y de la pesca, y conservación de bosques, flora y fauna, entre otras. Todas ellas formuladas en el marco de un Estado de Bienestar.

En 1960 a través del DFL 294 se crea el Ministerio de Agricultura, define que esta Secretaría de Estado será la encargada de fomentar, orientar y coordinar las industrias agropecuarias y pesqueras del país. Su acción, señala la ley, estará encaminada, fundamentalmente, a obtener el aumento de la producción nacional; la conservación, protección y acrecentamiento de los recursos naturales renovables y el mejoramiento de las condiciones de nutrición del pueblo.

El Ministro/a tiene facultades para planificar y dirigir la realización de la política agraria y pesquera que fija el Presidente/a de la República y procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos/as y pescadores/as, y un conjunto de atribuciones para determinar la flora y fauna apropiada al país, así como medidas para controlar plagas y prevenir enfermedades.

La institucionalidad del MINAGRI refleja las políticas de administración del Estado en Chile, surge de la necesidad de contar con un ministerio técnico especializado en el Ministerio de Economía y Fomento para tres décadas después convertirse en Ministerio y comenzar un proceso de desconcentración de su acción en diversos servicios especializados. La normativa que lo crea es antigua, aunque en su actual desempeño quizás sea uno de los Ministerios que mejor refleja los cambios experimentados en la Administración del Estado para lo cual se han introducido las modificaciones necesarias.

El actual Ministro de Agricultura define su misión como " *..., se me ha conferido la tarea de promover y aprovechar al máximo las ventajas comparativas que tiene la actividad Silvoagropecuaria Nacional y las oportunidades que la apertura y la globalización de la economía*

le abren al sector agropecuario,el diseño y puesta en operación de una Política de Estado en materia Silvoagropecuaria, que contenga programas de fomento productivo que favorezcan la modernización y adaptación de los rubros y segmentos de agricultores, especialmente pequeños y medianos, para los cuales este proceso de adaptación supone mayores desafíos y dificultades". Esta formulación da cuenta de la visión económico/ técnica sobre el quehacer del Ministerio.

Por otra parte entre los lineamientos de las políticas agrarias del período se plantea: *"Adecuar y modernizar la institucionalidad pública silvoagropecuaria, ajustándola a los nuevos escenarios internacionales. Este desafío implica asumir una lógica de carácter sistémico de la cadena agroalimentaria, avanzando en los arreglos institucionales que permitan mayor coordinación entre los servicios del agro y de éstos con los usuarios/as".*

7.2 Subsecretaría de Agricultura. (Ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado).

Forma parte del órgano superior de administración, el Ministerio de Agricultura (MINAGRI). Es una instancia de articulación, seguimiento y coordinación de las políticas, programas y proyectos del agro que son ejecutados por el conjunto de servicios del agro: Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), Corporación Nacional Forestal (CONAF) y Comisión Nacional de Riego (CNR) y los servicios dependientes del Minagri: Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), Fundación de Innovación Agraria (FIA), Fundación de Comunicación, Capacitación y Cultura del Agro (Fucoa), Instituto Forestal (IER) y Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN). Los servicios dependientes, que son fundaciones o corporaciones de derecho privado sin fines de lucro, reciben recursos fiscales por medio de convenios de transferencia suscritos con la Subsecretaría de Agricultura.

La Subsecretaría es un gabinete que actúa en forma conjunta y coordinada con el gabinete ministerial, realiza acciones de apoyo, estudios, seguimiento de políticas, espacios de coordinación y diseño de instrumentos. Además es la instancia que supervisa y dirige las trece Secretarías Regionales Ministeriales de Agricultura (Seremis de Agricultura) que son las representaciones del Ministerio en Regiones.

Define su misión como: *"Contribuir a mejorar la competitividad, sustentabilidad y equidad del sector silvoagropecuario, a través de un adecuado funcionamiento del Ministerio de Agricultura y de una articulación, seguimiento y coordinación eficiente de las políticas, programas y proyectos que se ejecutan directamente, como de aquellos implementados por medio de convenios con otras instituciones."*

En su misión hace una explícita referencia a la a la sustentabilidad y equidad, dejando el campo abierto para la incorporación del enfoque de género en su quehacer.

7.3 Corporación Nacional Forestal, CONAF. (D.L. 701 de 1974 sobre Fomento Forestal y Ley 19.561 Sobre Fomento Forestal de 1998).

Jurídicamente es una entidad de derecho privado dependiente del Minagri, creada en 1970. Es continuadora de la Corporación de Reforestación, leyes especiales le han dado potestad y funciones públicas. Tiene por finalidad *“contribuir a la conservación, incremento manejo y aprovechamiento de los recursos forestales del país”*. La Corporación tiene la misión de *“garantizar a la sociedad el uso sostenible de los ecosistemas forestales y del patrimonio natural”* mediante la fiscalización del cumplimiento de la legislación forestal, la administración de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, la administración de instrumentos de fomento de la actividad forestal y la protección de los recursos forestales.

En 1998 fue publicada la Ley 19.561 que modifica el antiguo D.L. N° 701 de 1974 con el fin de preservar los bosques existentes e incorporar nuevos terrenos al proceso de forestación. Esta nueva Ley de Fomento Forestal tiene como objetivo regular la actividad forestal en suelos de aptitud preferentemente forestal e incentivar la forestación en suelos degradados, en especial por parte de los pequeños/as propietarios/as forestales y aquella necesaria para proteger y recuperar los suelos del territorio nacional. Le otorga facultades para calificar los terrenos de aptitud forestal y otros. También podrá autorizar excepcionalmente la desafectación de la calidad de aptitud preferentemente forestal otorgada a un terreno.

CONAF regula los planes de manejo en caso de cortas no autorizadas y está facultada para rechazarlos. Exime a los pequeños/as propietarios/as forestales de presentar estudios técnicos y planes de manejo siempre que se acojan a planes tipo de la propia Corporación.

Regula los incentivos a la actividad forestal y establece un período de 15 años a contar de 1996, en que bonificará, por una sola vez por cada superficie, un porcentaje de los costos de un conjunto de actividades que especifican, siempre que se ejecuten con posterioridad a la aprobación de la calificación de terrenos. Las actividades bonificadas corresponden a forestación en suelos de distintos tipos que la ley precisa.

Establece concursos públicos para quienes postulan a bonificaciones por determinadas causales. El Instituto de Desarrollo Agropecuario establecerá líneas de crédito de enlace para financiar la forestación de los pequeños/as propietarios/as forestales, de acuerdo con las normas especiales que rigen para los créditos de fomento que otorga dicho Instituto.

Establece la exención del impuesto territorial que grava los terrenos agrícolas respecto de los bosques bonificados. Para hacer efectiva esta exención, los propietarios/as de estos terrenos deben solicitar la declaración de bosque de protección, fundada en un estudio técnico. El Servicio de Impuestos Internos, con el certificado otorgado por la Conaf, ordenará la exención de los impuestos señalados. Establece criterios diferenciados respecto de los impuestos de acuerdo a diversas condiciones y características de los bosques. Para los efectos de hacer efectivas las bonificaciones la Corporación fija el valor de los costos de las actividades bonificables, según los suelos, regiones y especies. Las bonificaciones se pagan cada vez que los beneficiarios acrediten la nueva superficie forestada o las intervenciones de manejo indicadas en el plan de manejo, mediante un estudio técnico. El beneficiario de las bonificaciones será el propietario del predio, el que podrá transferirlas mediante instrumento público o privado, suscrito ante un notario público. Establece ciertos requisitos para el cobro de las bonificaciones.

Establece sanciones ante el incumplimiento del plan de manejo por causas imputables al propietario/a o al forestador y la corta no autorizada. Según la gravedad, las multas van de 5 a 15 U.T.M. por hectárea.

CONAF también tiene a su cargo la administración y cuidado de las Áreas Protegidas del Estado de acuerdo a la Ley de Bosques N° 19.806 y de acuerdo a la Ley 19.300 tiene, además, el control de los incendios y plagas forestales.

Dada la importancia y desarrollo del sector forestal resulta difícil comprender la existencia de gran cantidad de normas que se han dictado sin alterar su condición de corporación de derecho privado y la larga tramitación de la Ley del Bosque Nativo. La normativa que regula la CONAF proviene de distintas leyes. Llama la atención que subsista su calidad de Corporación, pese a la aprobación de la ley 18.348 que crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables, organismo público con amplias facultades en el sector forestal que la dota de una institucionalidad en el rango que corresponde y distribuye funciones más racionalmente, no obstante no ha entrado en vigencia.

El DL701, la ley de Fomento Forestal y la Ley de Bosques entregan criterios técnicos y no distinguen destinatarios/as, excepto por menciones a las comunidades indígenas y a los pequeños/as propietarios/as y por tanto no ha cabida para el enfoque de género. Las normas si bien tienen como sentido la sustentabilidad ambiental, no desarrollan esta noción de acuerdo a las normas internacionales en la materia, sino que se trata de normas técnicas.

7.4. Oficina de Estudios y Políticas Agrícolas, ODEPA. (Ley 19.147,1992).

La ley define a la ODEPA como un órgano colaborador del Ministerio de Agricultura en la elaboración de las políticas y planes del sector silvoagropecuario, de acuerdo a las políticas y planes nacionales. Le corresponde recoger y armonizar proposiciones provenientes de las regiones y servicios del sector con las políticas y planes sectoriales, así como de otros organismos que generan políticas y planes en el sector. Además, participa en materias de comercio exterior sectorial, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y otros organismos públicos que cumplan funciones en ese ámbito. Colabora, a petición de los ministerios respectivos, en la coordinación de los programas de asistencia técnica y de cooperación financiera internacional. Evalúa los proyectos presupuestarios de los servicios del sector, y somete a la aprobación del Ministro/a y realiza el seguimiento de su gestión programática y presupuestaria. Realiza estudios de la realidad silvoagropecuaria, a fin de detectar problemas, evaluar y proponer soluciones, y promover la aplicación de sistemas científicos técnicos al desarrollo de las actividades sectoriales. Informa al Ministro/a de Agricultura las proposiciones sobre modificaciones de estructuras y funciones de los servicios del ministerio y asesora al ministro/a y al subsecretario/a en las materias que sean requeridas, y presta servicios de información gratuitos de interés general para la actividad agropecuaria, a través de publicaciones o informes.

ODEPA es la institución que tiene la mirada más amplia sobre el sector, puesto que en su accionar coordina, recoge, armoniza información proveniente de los distintos servicios y es asesora de las autoridades del ministerio en la formulación de políticas. Juega un rol central en la realización de los lineamientos del MINAGRI, en particular en la promoción de un desarrollo inclusivo y en la modernización de la institucionalidad. En este contexto, la incorporación del enfoque de género a partir del sistema de PMG, no permite la apropiada instalación de éste.

El PMG avanza por un camino lateral, que no se encuentra con los lineamientos políticos. Así para el MINAGRI, los compromisos del PMG de género no logran sintonía con los Compromisos Ministeriales y la Mesa Sectorial de Género. Sólo la voluntad política puede provocar la sinergia entre ambos, e incorporar con propiedad el enfoque de género, no sólo en la ODEPA, sino en los organismos del sector.

El solo ejercicio de incorporar al articulado de la ley orgánica de la ODEPA la mención a los tratados, precisaría las labores de información que la ley le asigna según el Art 2°: *“La Oficina de Estudios y Políticas Agrarias tendrá por objeto proporcionar información regional, nacional e internacional para que los distintos agentes involucrados en la actividad silvoagropecuaria adopten sus decisiones, conforme a los tratados internacionales suscritos por el Estado”*. Siguiendo con el ejercicio: *“La mencionada repartición constituirá, además, un servicio de apoyo a la gestión del Ministerio de Agricultura y cumplirá las siguientes funciones: 1) Colaborar con el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Planificación y Cooperación en la elaboración de las políticas y planes correspondientes al sector silvoagropecuario, conforme a las políticas y planes nacionales, y a los compromisos suscritos en los tratados internacionales de Derechos Humanos, ratificados por Chile”*.

La ley, al establecer la composición, generación, atribuciones y funcionamiento de un servicio, bien puede incorporar explícitamente el cumplimiento de obligaciones surgidas de los tratados internacionales. Ello es relevante, en tanto puede consagrar entre las funciones el *“...promover o procurar la equidad de géneros”* entre las atribuciones de sus autoridades, en la definición de las plantas, dando consistencia a las políticas de igualdad entre hombres y mujeres.

El primer paso para aplicar el enfoque de género en la ley es la incorporación del principio de igualdad y no discriminación, el artículo 2° Inciso 3°, *“Colaborar, a requerimiento de los Ministerios respectivos, en la coordinación de los programas de asistencia técnica y cooperación financiera internacional; e incorporando el principio de igualdad y no discriminación.”* Así se podría seguir con los incisos siguientes. La diferencia de explicitarlo es apreciable. La redacción podrá variar, el hecho es que *“la incorporación del principio de igualdad y no discriminación, consagrado en los Tratados y Pactos de DDHH suscritos por...”* a las leyes orgánicas *“...procurando equilibrios de género”*. La consideración del enfoque de género, implica además de explicitar el principio de Igualdad y No Discriminación, considerar mecanismos para su garantía y protección. Además de contar con el financiamiento en las asignaciones presupuestarias.

Otro aspecto en el que cabe incorporar el enfoque de género es en los asuntos de comercio exterior. Para que el aumento del comercio mejore oportunidades de trabajo y nivel de vida de los trabajadores/as, es importante la inclusión de la no discriminación, y/o la igualdad de remuneración para hombres y mujeres, entre otras, en las cláusulas laborales de los tratados comerciales. Asimismo, en el seguimiento de los resultados en los tratados suscritos.

El paso siguiente, es el análisis de género en la información existente respecto de los sujetos destinatarios de las políticas y en el seguimiento y evaluación de los programas del sector y en los criterios de aplicación de las normas. Los estudios que la ODEPA realiza deberían incorporar análisis de género, asimismo las asesorías a la alta Dirección, puesto que las políticas gubernamentales la definen como una prioridad. De lo contrario el Enfoque de Género, queda encapsulado en el PMG y en el mejor de los casos se remitirá a ciertos programas y/o acciones.

7.5 Servicio Agrícola Ganadero, SAG. (Ley Orgánica del Servicio Agrícola Ganadero, Ley 18.755).

Establece el Estatuto Orgánico del SAG, los órganos de poder y atribuciones con que cuenta. Además contiene las normas que rigen en el ejercicio de la potestad fiscalizadora y sancionatoria en materias de su competencia.

El Servicio es un órgano del Estado, facultado para normar, fiscalizar y sancionar a los infractores de las disposiciones establecidas por él. Tiene personalidad jurídica, de Derecho Público y amplias facultades para ejercer derechos y contraer obligaciones, cuenta con patrimonio propio, el Director/a Nacional es el Jefe/a Superior y su representante para todos los efectos legales.

La Ley entrega al Servicio la función de proteger las actividades del agro, induciendo la conducta de las personas para evitar la degradación de los recursos naturales renovables que sustentan dichas actividades, la propagación de plagas y enfermedades, el engaño al productor del agro en el abastecimiento de ciertos insumos y la competencia desleal en el comercio de ciertos productos.

El SAG tiene una labor normativa en materias de alimentos, fito y zoo sanitarias, medioambientales y de agricultura sustentable. Dada la amplitud de sus facultades, el SAG debe aplicar normas sustantivas referidas a: bosques, caza, sanidad animal, semillas, carnes, entre otras. Además de reglamentos, tales como Ferias de Ganado, Alimentos para Animales, Fármacos Veterinarios, entre otros. Además establece requisitos para internar productos que puedan portar plagas y fiscaliza el ingreso de esas mercaderías.

Una diferencia de la Ley 18.755, Ley Orgánica del SAG, es que establece la calidad de contraparte de las Convenciones Internacionales en el ámbito de su competencia, si bien se refiere a materias específicas de control de plagas y otros similares, la norma le confiere atribuciones que le obligan a estar al día con los compromisos suscritos por Chile en esas materias.

El SAG implementa cuatro Programas: Fondo de Mejoramiento del Patrimonio Sanitario, Planteles Animales Bajo Control Oficial (PABCO), Sistema de Aseguramiento de Calidad (SAC). Sistema de Incentivos para Recuperación de Suelos Degradados (SIRDS).

En el SAG el enfoque de género parece tener un menor desarrollo que en los otros servicios y de lo señalado en los informes, se evidencian las resistencias. El PMG de género del 2005 está entre los objetivos de menor prioridad y entre sus actividades principales está la capacitación a los funcionarios/as. Los registros evidencian que a nivel general el 75% de los usuarios/as son hombres y 25% mujeres. Se plantean el rediseño de instrumentos, formularios e instructivos y destaca la acción del Subdepartamento de Plaguicidas.

El SAG en su funcionamiento opera con lógicas técnicas que no visualizan al sujeto destinatario/a, sin embargo es pertinente aplicar el enfoque de género, con el fin de relevar la participación de las mujeres y sus características y de las políticas de igualdad del sector.

7.6 Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP. (Ley 18.910 de 1990, modificada por la Ley 19.213, 1993, Ley Orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario).

Establece que éste es un servicio descentralizado del Ministerio de Agricultura y desconcentrado en regiones, con personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad para adquirir, ejercer derechos y contraer obligaciones. INDAP tiene como principal objetivo fomentar y potenciar el desarrollo, económico, social y tecnológico de la pequeña agricultura, con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su integración al proceso de desarrollo rural y optimizar al mismo tiempo el uso de los recursos productivos. Define las funciones y establece amplias atribuciones al Director Nacional y Directores Regionales, entre éstas la de dictar los reglamentos necesarios para el funcionamiento del servicio.

Para el logro de los objetivos señalados, otorga asistencia crediticia a sus beneficiarios, en coordinación con los organismos públicos competentes, para la construcción y mejoramiento de la vivienda rural y sus servicios básicos. Asimismo, otorga asistencia crediticia a las organizaciones de sus beneficiarios, con personalidad jurídica, que desarrollen programas o actividades productivas que impliquen beneficio directo a los sectores rurales y proporciona asistencia técnica y capacitación a sus beneficiarios, tanto en los aspectos productivos como en todos los que constituyen sus objetivos propios. Para este efecto, administra subsidios o líneas de crédito destinados a contratar directamente estos servicios en el sector privado, pudiendo otorgarlos el Instituto, en forma subsidiaria, a título gratuito u oneroso.

Para los efectos de la acción del Instituto, define que se entenderá por *Pequeño Productor Agrícola* aquel que explota una superficie no superior a las 12 hectáreas de Riego Básico, cuyos activos no superen el equivalente a 3.500 Unidades de Fomento, que su ingreso provenga principalmente de la explotación agrícola y que trabaje directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia. *Campesino*: la persona que habita y trabaja habitualmente en el campo, cuyos ingresos provengan fundamentalmente de la actividad silvoagropecuaria realizada en forma personal, cualquiera que sea la calidad jurídica en que la realice, siempre que sus condiciones económicas no sean superiores a las de un pequeño/a productor/a agrícola, y las personas que integran su familia.

INDAP es, entre todos los servicios que colaboran con el Ministerio de Agricultura, el que tiene el vínculo directo con los destinatarios, hombres y mujeres del sector rural. La definición de “productor agrícola” y “campesino”, si bien son definiciones incluyentes de las mujeres, pueden ser enriquecidas aplicando enfoque de género.

En este sentido, es pertinente aplicar el enfoque de género, en su normativa, reglamentos, programas y acciones, puesto que presta una diversidad de servicios, otorga incentivos y financiamiento crediticio.

El enfoque de género, en INDAP además de contribuir a las políticas de equidad, está directamente relacionado con los objetivos estratégicos del Ministerio de Agricultura para este período, pues es, precisamente, este servicio el responsable de potenciar la Agricultura Familiar Campesina (AFC), considerando la diversidad regional, agroecológica, étnica, etaria y de *género*, para intervenir en la corrección de asimetrías que impiden el acceso de los productores/as y campesinos/as a los mercados y de ese modo “armonizar altos niveles de eficiencia y competitividad con mayores grados de equidad y sustentabilidad”.

El INDAP presta múltiples servicios para el desarrollo de capacidades productivas y empresariales: Servicios de Asesoría Técnica (SAT), Centros de Gestión (CEGES), Programas de Redes Prorubro, Fondo de Proyecto de Desarrollo Organizacional (PRODES). Asimismo, otorga incentivos para el mejoramiento y desarrollo de inversiones, a través de PDI, Programa de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD), Programa de Riego Asociativo y de financiamiento crediticio.

En general se observa una creciente participación de mujeres rurales en los programas de INDAP, sin embargo la brecha con los hombres persiste. En el Programa de Financiamiento Crediticio, se percibe un aumento de mujeres en los últimos años, sin embargo el número (16%) y los montos a los que acceden siguen siendo menores que los hombres, igualmente ocurre en el Programa de Desarrollo de Inversiones. Entre las barreras detectadas está la necesidad de garantías, aval y firma del marido, contrato de arrendamiento.

En materia de participación, en Fondo de Proyecto de Desarrollo Organizacional (PRODES) la participación de mujeres a nivel de base es mayor (32%) que en organizaciones de otros niveles. En las Redes por Rubro la participación de mujeres es mayor en hortalizas y flores.

El Convenio INDAP-PRODEMU, cuyo fin es articular y coordinar una estrategia para habilitar a mujeres rurales de localidades pobres en la ejecución de roles productivos en los ámbitos silvoagropecuario, artesanía tradicional y turismo rural, pretende que las mujeres generen ingresos estables como resultado de su trabajo productivo por cuenta propia. Este convenio está presente en todas las regiones del país, exceptuando la II y XII regiones.

El Programa es ejecutado desde 1992 y combina el aporte de cada servicio, por una parte, el fomento y modernización de la AFC y por otra, contribuye a mejorar la calidad de vida de la mujer y su familia. Además de fomentar el fortalecimiento de los grupos intermedios y la generación de liderazgo que vinculan las bases sociales con el Estado.

Este programa entrega formación y capacitación a grupos de mujeres, que inician experiencias productivas asociativas o individuales, en calidad de micro emprendimientos. La satisfacción de las participantes (99%)⁴⁵ indica un acierto en la metodología utilizada, sustentada en el empoderamiento para la acción colectiva y despliegue de actividades productivas. La explicitación del enfoque de género, en los contenidos de la capacitación podría potenciar las capacidades, conocimiento y ejercicio de derechos de las mujeres.

Cabe incorporar entre los mandatos legales de este Servicio, el cumplimiento de aquellos compromisos suscritos en los Pactos y Convenciones de Derechos Humanos, y la CEDAW, en lo relativo al principio de igualdad y no discriminación, como al artículo 14 sobre las mujeres rurales. Asimismo, mencionar explícitamente las políticas de equidad de género.

Para incorporar el enfoque de género, el segundo paso es el análisis de la información desagregada por sexo existente, a fin de identificar con exactitud en que áreas se presentan las mayores desigualdades entre hombres y mujeres.

7.7 Comisión Nacional de Riego, CNR. (Ley 18.450, Ley de Fomento al Riego y Reglamento).

La CNR es una persona jurídica de derecho público, creada en septiembre de 1975⁴⁶ y regida por la ley 19.604 con el objeto de asegurar el incremento y mejoramiento de la superficie regada del país. Por su carácter multisectorial está organizada en un Consejo de Ministros⁴⁷ presidido por el Ministro de Agricultura.

⁴⁵ Resultados de una evaluación de Impacto y satisfacción de Usuaris, INDAP PRODEMU, del Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Rurales Convenio INDAP – PRODEMU, 2005

⁴⁶ D.L. 1.142 de 1975

⁴⁷ - Ministro de Agricultura, Economía, Fomento y Reconstrucción, Hacienda, Obras Públicas y Planificación y Cooperación.

Sus principales objetivos son: Contribuir a la formulación de la política de riego nacional, mejorar la eficiencia del riego a través de proyectos de desarrollo y transformación productiva, focalizar los esfuerzos hacia el desarrollo de regiones extremas del país y grupos de productores en situación vulnerable, fomentar la inversión privada en obras de riego mediante la optimización de inversiones y asignación de subsidios en riego y drenaje y evaluar la factibilidad técnica y económica de inversiones en obras rentables de riego de las cuencas hidrográficas del país.

Asimismo la faculta de un conjunto de atribuciones para llevar a cabo sus funciones. La ley no hace distinciones específicas de género para la conformación de su planta, ni en relación a los destinatarios. Desde 1985, se agrega a sus funciones la administración de la Ley 18.450 que fomenta las obras privadas de construcción y reparación de obras de riego y drenaje y promueve el desarrollo agrícola de los productores de las áreas beneficiadas. Para el sector agrícola el riego es uno de los principales instrumentos de desarrollo, es por ello, que en los últimos años los fondos de la Ley de Fomento se han duplicado. La distribución de estos fondos, se concentra en la pequeña y mediana agricultura en el sur de nuestro país en atención a su desventaja frente a los Tratados de Libre Comercio con los países del Cono Sur. Así, el Estado de Chile, mediante esta Ley, maneja un Programa de Obras Menores de Riego y Drenaje que opera mediante un sistema de Concursos Públicos para que los agricultores puedan optar al fomento estatal.

La Ley de Fomento al Riego y al Drenaje otorga subsidios a proyectos de riego cuyo costo no supere las UF. 12.000, en caso de proyectos individuales, ni sobrepase las UF. 24.000, en caso de ser proyectos presentados por organizaciones de regantes. El monto máximo de bonificación al cual puede optar un proyecto determinado es del 75% de su costo total. La Comisión Nacional de Riego (CNR) tiene la responsabilidad de administrarlos, permitiendo al sector privado obtener subsidios de hasta un 75 % para acceder a infraestructura y sistemas de riego tecnificado que le permiten modernizar su agricultura para hacerla más competitiva.

Si bien, al igual que en otras leyes del sector, no hace mención a las políticas de equidad, el enfoque de género es crucial porque sus destinatarios se concentran en la pequeña y mediana agricultura, en la que hay una significativa presencia de mujeres. Y bien, podrían incorporarse criterios de género que den cuenta de la calidad de las mujeres en relación a la tenencia de la tierra (propietarias, administradoras o ambas) para una mejor focalización de los programas o introducir criterios de acción positiva para administrar las bonificaciones, por ejemplo, asegurando un porcentaje de bonificaciones a jefas de hogar, y acciones que favorezcan el ingreso de mujeres a programas productivos.

Capítulo 8. Enfoque de género en normativas del Ministerio de Agricultura

8.1 Análisis del Sistema de incentivos para la recuperación de suelos degradados. (2005)

Este regula el sistema de incentivos, define organismos que intervienen, los destinatarios y términos relativos a las materias que regula. Radica la Coordinación Nacional del Programa en la Subsecretaría de Agricultura a través de la ODEPA.

Describe los programas bonificables, y establece un registro de operadores y los requisitos para obtener esa calidad, las condiciones de los planes de manejo y los programas. Mas adelante establece los requisitos de postulación y las normas especiales de asignación del incentivo distinguiendo entre las que competen al SAG y al INDAP. Fija las características de los Comités Técnicos Regionales, sus funciones y las normas para el llamado a concurso, las modalidades y criterios de selección de los planes de manejo y finalmente establece las normas del cumplimiento y pago de los planes de manejo y las sanciones en caso de infracción. Al igual que la ley el reglamento no menciona las políticas de equidad.

Sería conveniente hacerlo explícitamente en la definición de los usuarios y en particular en el Título V, en relación con la acreditación de la tenencia de la tierra, explicitar las condiciones específicas que se exigen a las mujeres: solteras, casadas, jefas de hogar, en especial, respecto del régimen de sociedad conyugal.

No obstante en los PMG de INDAP y SAG del año 2005 relevan ciertos aspectos en los que claramente estarían operando factores de género en su aplicación, señalamos algunos que sería necesario considerar:

- Las mujeres valoran este instrumento, sin embargo la mayor parte señala que se les exige propiedad de la tierra o un arriendo de al menos 5 años, aún cuando en algunos casos se flexibilizan los requisitos, a voluntad del/de la funcionario/a a cargo (Focus group, Evaluación del CEDEM, año 2005). (INDAP).
- Existe mayor conciencia de que no se requiere propiedad entre los requisitos, sino que se accede a él bajo cualquier sistema de tenencia. Se ha capacitado sobre la materia. Sin embargo, por ser inversión, se ha detectado que se exige demostrar la explotación durante 4 años (2 antes y 2 después de la solicitud).
- Las inequidades del Programa de Recuperación de Suelos Degradados en relación al acceso no se ven reflejadas pues la normativa vigente no impide que puedan postular al programa las productoras, siempre que reúnan los requisitos establecidos en el concurso, sino que radicarían en los operadores. Se comprueba que asisten mayor número de mujeres a las charlas que las que se inscriben para el proceso final. Las postulaciones deben ser realizadas a través de la presentación de un plan de manejo, realizado por un/a operador/a acreditado. Acreditación que no discrimina por sexo. Si bien, existe un registro de operadores/as, esa información sólo puede ser desagregada en forma manual. (SAG)
- Hasta el momento en INDAP los resultados se expresan en metas de cobertura predefinidas que pueden estar afectando demandas de las mujeres ya que ellas desarrollan rubros intensivos y de menor superficie, por lo tanto no son clientas prioritarias para el programa. Lo anterior ha sido detectado por profesionales de regiones.
- La coordinación Interinstitucional es percibida como una dificultad, toda vez que el SIRSD es un programa Ministerial, en el que deciden diversos actores (SAG, ODEPA e INDAP) lo que hace difícil hacer cualquier cambio.
- Se mantiene el foco de atención en los suelos y no en los usuarios/as.
- Según ODEPA, las cifras indican que no hay barreras de acceso a este instrumento ya que el porcentaje de mujeres que accede a este instrumento es similar al porcentaje nacional de mujeres productoras.

En el SIRSD se reitera la tendencia de otros programas: los montos del incentivo al que acceden las mujeres son menores que los hombres, aunque la participación de las mujeres aumenta.

8.2 Análisis de la Ley N° 20.089 y su reglamento (2005).

Esta norma forma parte de una de las modernizaciones más importantes de la agricultura chilena. Ello permite ajustar las normas nacionales a las exigencias internacionales, estableciendo los procedimientos y normas técnicas. Regula el Sistema Nacional de Certificación de Productos Orgánicos Agrícolas, con el fin de asegurar y certificar que los productos orgánicos sean producidos, elaborados, envasados y manejados de acuerdo a esta norma.

La Ley define los "productos orgánicos agrícolas" como aquellos provenientes de sistemas holísticos de gestión de la producción en el ámbito agrícola, pecuario o forestal, que fomenta y mejora la salud del agroecosistema y, en particular, la biodiversidad, los ciclos biológicos y la actividad biológica del suelo.

El Sistema es voluntario para aquellos que participan en el mercado interno y externo de productos orgánicos. Sin embargo, sólo los adscritos formalmente al Sistema podrán identificar sus productos como orgánicos y utilizar el sello de calidad. En el caso de pequeños productores, familiares, campesinos e indígenas insertos en procesos de organización y control social, previamente registrados en el organismo fiscalizador, podrán tener sistemas propios y alternativos de certificación, una vez asegurada a la rastreabilidad del producto y el libre acceso a los locales de producción o procesamiento. El SAG es la autoridad competente para fiscalizar el cumplimiento de la ley y reglamento y de sancionar las infracciones. Asimismo, le corresponde administrar y controlar el uso del sello oficial distintivo de productos orgánicos agrícolas.

Establece los procedimientos para la adscripción al Sistema y señala que la ejecución de las diferentes fases de operación es materia del reglamento. Asimismo, este podrá reconocer la certificación efectuada por otros sistemas nacionales de certificación de productos orgánicos respecto de productos importados. Define las infracciones, susceptibles de ser sancionadas con multas y suspensión del ejercicio de su función de certificación y con multas a los certificadores que incumplan los procedimientos. La reincidencia faculta al SAG para cancelar la inscripción de un certificador acreditado.

Por la importancia que la Ley tiene en las políticas del sector, debería tener una amplia difusión. Dado que la certificación es el vehículo para acceder al mercado nacional e internacional, sería indispensable realizar actividades de difusión dirigidas a mujeres vinculadas a los programas de AFC. En este tipo de normas, es aconsejable hacer una evaluación que contemple la participación de las mujeres que han hecho uso de ella para conocer de primera fuente sus percepciones y observaciones.

Reglamento de la Ley N° 20.089 (2006). Su fin es establecer los requisitos y protocolos para la adscripción al Sistema Nacional de Certificación de Productos Orgánicos Agrícolas y regula aspectos operativos del sistema, de conformidad con la ley N° 20.089. Son aplicables a las entidades de certificación y los demás intervinientes que se desempeñen en el ámbito de la agricultura orgánica. Establece la obligación que todo producto silvoagropecuario originado en un proceso productivo orgánico, debe estar certificado por una entidad debidamente acreditada y registrada, de conformidad a lo dispuesto en este reglamento. El organismo fiscalizador es el SAG y quien administra y controla el uso del sello oficial. Establece los procedimientos, requisitos y obligaciones que las entidades certificadoras nacionales o extranjeras deberán cumplir. Establece un sistema de adscripción al sistema de certificación de productos orgánicos y uso del sello oficial para pequeños agricultores; y establece las sanciones en caso de infracciones.

Al igual que en los casos anteriores no hay enfoque de género en la norma. Sin embargo esta ley y su reglamento tienen gran relevancia para el desarrollo de las actuales políticas. La difusión, de la ley y el seguimiento y evaluación de su aplicación por los funcionarios, así como del uso que las mujeres hacen de ella, permitirá conocer si es necesario incorporar el enfoque de género.

El enfoque de género en este caso ha de extenderse, principalmente, a quienes otorgan la certificación a fin de detectar los obstáculos que encaran las mujeres en el proceso de certificación.

Capítulo 9. Conclusiones

Los desafíos que surgen para la ODEPA en su labor técnica de elaboración, formulación y diseño de políticas sectoriales

- En las normas que organizan estos servicios hay escasa mención a los destinatarios: hombres y mujeres del mundo rural. El carácter técnico de éstos pone el acento en los temas: suelos, innovación tecnológica, producción ecológica, más que en los sujetos. Esta realidad plantea el desafío, por una parte, de la articulación entre servicios, con el fin de crear sinergias que potencien la acción en materias de equidad, y pongan al centro a los sujetos destinatarios, y por otra, conciliar aspectos técnicos, sociales y culturales en las normas que rigen las relaciones con los destinatarios.
- Los desafíos de una nueva institucionalidad para el sector deberían considerar entre las atribuciones del Ministro, facultades para que éste sea la contraparte Gubernamental en materia de DDHH en el mundo rural, obligación de informar del cumplimiento de Tratados ante los Comités de Naciones Unidas y otros organismos internacionales. Otro aspecto es que el Ministro es responsable de “promover y velar por la equidad de géneros en las políticas agrarias de los distintos servicios, y de emprender políticas para todo el sector, y en consecuencia sería necesario asegurar instancias de reclamo ante la discriminación de género en el sector.
- La normativa del MINAGRI no incorpora las obligaciones que emanan de los Pactos, Tratados y Convenciones de Derechos Humanos suscritos por Chile. La consecuencia es que son prácticamente desconocidas por los funcionarios del Estado. Por ejemplo: la igualdad y no discriminación es un principio consagrado en todos ellos y pocas veces se menciona como fuente de las Políticas de Igualdad.
- La mención explícita del Enfoque de Género y principios de Igualdad y No Discriminación en la determinación de las atribuciones de los servicios y/o en las facultades de sus autoridades, toda vez que se hace referencia a funciones y/o a destinatarios de las normas, contribuiría a explicitarlos y a incorporarlos efectivamente en el ordenamiento nacional, la normativa sectorial y en la acción de los funcionarios públicos. Estos criterios forman parte del marco para el diseño y ejecución de políticas y/o programas, o para la asignación de recursos a destinatarios, o incluso para la conformación de las plantas de dichos servicios.
- El Estado es responsable del cumplimiento de los Tratados Internacionales, debe informar de su cumplimiento, responder las preguntas que los Comités de Naciones Unidas formulan a dichos informes, y difundir las recomendaciones que éstos realizan. Los Ministerios y Servicios del Estado que tienen responsabilidades específicas en ciertas materias y sus organismos colaboradores deberían jugar un papel en éstos informes. La Comisión Ministerial de Agricultura elaboró un informe al Comité el año 1999, sin embargo esa labor no ha tenido continuidad.
- La ODEPA en sus acciones ha de conciliar criterios económicos con dimensiones culturales, sociales y políticas. Los criterios de DDHH y el enfoque de género son centrales para este proceso.

Capítulo 10. Recomendaciones para la acción de ODEPA en materias de género

En el corto plazo

- I) **Avanzar en la formulación colectiva de un Plan de Acción Interno en materias de género.**
- Realizar un análisis de género de la información del Departamento de Recursos Humanos de la ODEPA para la difusión a todos los funcionarios.
 - Realizar actividades de capacitación sobre enfoque y análisis de género y derechos humanos dirigidas a todos los funcionarios
 - Constituir un Comité Interno que diseñe un Plan de Acción semestral, incorporando a representantes de la Asociación de funcionarios.
 - Integrar al proceso de desarrollo, planificación y evaluación de integrantes del Departamento de Planificación, Presupuesto y Recursos Humanos.
 - Desarrollar un Plan Comunicacional interno para que todos los funcionarios reciban información a través de intranet.
 - Considerar el tema de paridad en el acceso y contrataciones
- II) **Avanzar en la articulación y coordinación con los servicios del sector, es tan indispensable como el registro de información**
- Realizar seguimiento del enfoque de género en la implementación de los programas e instrumentos.
 - Contar con instancias de coordinación de los(as) responsables de PMG de los servicios del sector.
 - Generar una lista de proveedores/consultores externos desagregados por sexo.
 - Articular y coordinar con las entidades que intervienen en el desarrollo rural en materias de género: Comisión Ministerial, Mesa Rural, SERNAM, PMG del sector en torno a los Compromisos Ministeriales del MINAGRI 2007 2010,
- III) **Avanzar en materia de estudios con enfoque de género**
- Incorporar el enfoque de género en los estudios e investigaciones que ODEPA realiza.
 - Investigar cuáles son las prácticas discriminatorias de las mujeres que persisten en el mundo rural, para evitar que éstas sigan reproduciéndose.
 - Las dimensiones de género que se ponen en juego en la AFC. Identificar aquellas dimensiones que se constituyen en obstáculos para las políticas de equidad. Por ejemplo: el acceso a guarderías y/o redes de cuidado infantil, los obstáculos para disponer del tiempo para la participación y/o asociatividad, el tipo de recreación al que acceden hombres y mujeres, entre otros.
 - Realizar estudios para conocer los factores que están incidiendo en el acceso a la tierra de las mujeres rurales, indagar el peso de las relaciones de familia, número de herencias.
 - Estudios que permitan conocer la realidad de la violencia intrafamiliar en el mundo rural.
 - Evaluación con enfoque de género de instrumentos de fomento productivo, en conjunto con los servicios que implementan estos instrumentos, relevando el enfoque de género.
 - Realizar estudios que evalúen la aplicación del enfoque de género por parte de funcionarios y terceros que operan con los instrumentos de fomento para detectar pautas culturales que pueden incidir en la aplicación del enfoque de género.
 - Evaluación con enfoque de género de los resultados de la aplicación de instrumentos de fomento en la superación de la pobreza rural y en el desarrollo de capacidades productivas. Pues son dos dimensiones que pueden potenciarse por distintas vías. La primera, a través de la institucionalidad que apoya su puesta en práctica⁴⁸ y la segunda puede ser por criterios técnicos o económicos.

⁴⁸ MIDEPLAN

En el mediano plazo

I) A nivel interno de ODEPA

- Diseñar un programa de capacitación para difundir los mandatos que emanan de Convenciones y Tratados de Derechos Humanos ratificados por el Estado, en particular de la Convención CEDAW.
- Crear una política de género con el Departamento de Recursos Humanos y hacer seguimiento de su cumplimiento.

II) En materia de articulación con otros servicios del sector.

- Avanzar hacia el análisis de género (no sólo el enfoque de género) en conjunto con responsables de PMG de otros servicios del sector para diseñar políticas de género para todo el sector.
- Elaboración de material de difusión atractivo que vincule instrumentos de fomento e igualdad y no discriminación para los servicios de todo el sector.
- Avanzar hacia la formulación de un Plan vinculante para todos los servicios que contenga las prioridades en materias de género.
- Sería recomendable en todos los servicios del sector hacer distinciones entre políticas y programas dirigidos a mujeres, de aquellos que tienen enfoque de género. Por ejemplo, programas que contemplan un subsidio, programa que capacitan y facilitan el acceso al crédito. Para mayores avances en materia de igualdad es importante que los funcionarios y las mujeres destinatarias asuman la diferencia entre ser sujeto de derechos y/o receptoras de ciertos programas. Esto puede permitir una mejor focalización en grupos específicos de mujeres y así acceder a programas de apoyo que la empoderan crecientemente.
- El enfoque de género, es de la mayor relevancia en relación a las políticas del sector, en particular, la AFC. Especialmente, porque en ésta los roles de mujeres y hombres no son iguales respecto de las responsabilidades domésticas, familiares y/o cuidado de los hijos. Será necesario estudiar las dimensiones sociales y culturales de género que están en juego en las actuales políticas, en especial aquellas que buscan la incorporación de mujeres a la producción.
- Es necesario organizar las políticas y programas del sector en torno a ejes prioritarios y transversales de género que alcancen a todos los servicios.

En el largo plazo

- Poner fin a las acciones y resultados fragmentarios del PMG de género, que a través de una encargada de Género en ODEPA vincula las estrategias del sector. En conjunto con otros servicios definir prioridades y contar con recursos para el seguimiento y evaluación de los diversos programas. En síntesis radicar en la ODEPA la función de diseño, elaboración y evaluación de Políticas de Género para el sector.

Conclusiones y recomendaciones para la acción de ODEPA en materias legales

En el corto plazo

- Incorporar una perspectiva de derechos humanos, en particular del principio de igualdad y no discriminación, de la Convención CEDAW, tanto en las normativas y reglamentos que emanan de la ODEPA, como en las asesorías a las autoridades.
- Asumir, junto a los responsables de PMG de los servicios del sector, un rol activo en la promoción y reconocimiento de los DDHH de las mujeres rurales a través de un Plan que recoja los mandatos de la CEDAW, la elaboración de los informes de cumplimiento ante el Comité de la CEDAW, asimismo se haga cargo de las observaciones de este Comité respecto de políticas del sector.
- El Departamento Jurídico de la ODEPA tiene un rol en la evaluación de la aplicación de las normas del sector pues las mediaciones de operadores técnicos de distintos programas pueden estar interfiriendo el sentido de las normas, si el enfoque reedita pautas culturales y criterios que nos son los esperados, resultando restrictivos o limitantes para el acceso de las mujeres a ciertos instrumentos de fomento.
- Promover la elaboración de una Ley de Igualdad para las Mujeres Rurales transversal para todos los servicios del sector. Esta normativa, debería recoger los aprendizajes en materias de género de todos los servicios.
- En temas de equidad de géneros, aplicación del principio de igualdad y no discriminación en el acceso a la propiedad de la tierra, al crédito, a igual salario, a la participación, asociación, fondos de financiamiento y establece mecanismos de protección e instancias de reclamo para estos derechos. Una normativa de estas características sienta la igualdad para hombres y mujeres y guía a los funcionarios del sector.

En el mediano plazo

- Elaborar una normativa con enfoque de género, para marcar un antes y un después, para la institucionalidad (funcionarios/as) y para los/as destinatarios/as. En general las normas del sector se refieren a aspectos técnicos y carecen de enfoque de género. La realización de una compilación de normas dirigidas a los sujetos de las políticas agrarias, comprometería a los distintos servicios. Si bien la economía legal es sana y recomendable, más que muchas normas con enfoque de género, es preferible una, o un compilado cuyo efecto sea dar coherencia y sentar las bases de una nueva cultura de género en el sector. Ello daría una coherencia y tendría particular relevancia en la formulación del nuevo diseño institucional.
- En una nueva institucionalidad, la difusión y capacitación en materia de derechos son centrales para los funcionarios/as y los/as destinatarios/as. El conocimiento de los derechos, empodera, no sólo a los/as destinatarios/as, sino también a los funcionarios/as. La capacitación en derechos humanos, Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, normas civiles y laborales nacionales así como normas especiales que rigen el sector, han de ser una actividad permanente con los funcionarios/as si se quiere dar un marco de derechos a las políticas del sector.
- Incorporación de materias legales en la página web del ODEPA, entre ellas de DDHH de las mujeres y de material de difusión a través de cartillas informativas para todos los servicios del sector.

Capítulo 11. Bibliografía

- Quim Brugué. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 29. (Jun. 2004). Caracas.
- Patricia Bifani Richard. Transverzalización de la dimensión de Género en la Política de estado para la Agricultura chilena 2000-2010. (Versión Preliminar)
- Informe Final. Diagnóstico y Plan de Acción para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Ministerio de Agricultura. Corporación Tiempo 2000.
- Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y hombres 2000-2010 SERNAM
- Patricia Canales Nettle y Loiseau. Los trabajadores agrícolas en la legislación chilena. Mayo 2000.
- Incorporación y segregación de las mujeres en nuevas formas de trabajo. SERNAM noviembre 2005.
- Sistema Enfoque de Género en el Programa de Mejoramiento de Gestión- Chile SERNAM 2005.
- Análisis de la Participación de los/las Clientes en los instrumentos de INDAP, con enfoque de género. INDAP Diciembre 2005.
- Campaña y otras. Desarrollo Inclusivo Genero en el sector Rural. Progénero 2005.
- La visibilidad de las mujeres rurales pobres a partir de las cifras. FAO 2001. Consultoría S. Parada.
- Propuestas de Políticas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Rurales SERNAM 1997.
- Apuntes Metodológicos para Incorporar la perspectiva de Género en las Políticas Públicas Sectoriales. Elaborado por personal PNUD Agosto 2000.
- Magdalena León y Carmen diana Deere, La propiedad y los estudios feministas en América Latina. México, abril 2002.
- Aportes del Ministerio de Agricultura y servicios dependientes. Dpto de Estudios y Estadísticas SERNAM.
- Informe del estado de Chile acerca del Cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW). 2003. www.agriculturaygenero.cl
- Resultados de una Evaluación de Impacto y satisfacción de usuarias. Convenio INDAP PRODEMU 2005.
- Trabajo decente en las Américas: Una agenda hemisférica 2006-2015. OIT, mayo 2006.
- Diego López Derechos Laborales y acuerdos de Libre Comercio en América Latina. www.oxfam.cl
- Requisitos técnicos y medios de verificación programa de mejoramiento de la gestión año 2005. Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.
- El Enfoque de Género en el Derecho Constitucional Comparado Carlos Bohrt, Cientista Social y Consultor, Ex Parlamentario del Honorable Congreso Nacional y Ex Prefecto del Departamento de Oruro, Bolivia. Ponencia Seminario Internacional: "Reformas Constitucionales y Equidad de Género" Sta Cruz de la Sierra. CEPAL 2005.