

MAESTRÍA EN GÉNERO, SOCIEDAD Y POLÍTICAS

FLACSO-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Argentina
PRIGEPP-Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

La madre de las Lagunas*. Participación y género en Áreas Protegidas, un estudio de caso



Directora: Dra. Ofelia Pérez Montero

Autora: Clara Píriz

*Expresión de lugareños en referencia a la Laguna de Rocha aludiendo a su forma semejante a los órganos reproductivos femeninos

Agradecimientos a:

Mi madre, que me dio el ejemplo de que a cualquier edad se puede.

Mi padre, que me enseñó los principios del método científico cuando era niña.

Ofelia, mi tutora, por su orientación rigurosa y cálido sostén.

Grupo Viaje del Espacio de Desarrollo Armónico, por ser el útero amoroso en que me nutro de la alegría de vivir.

Compañeros de equipo del Centro Interdisciplinario de Manejo Costero, por no sorprenderse y acompañarme.

Jorge, que soporta, alienta y disfruta todas mis locuras.

Janet, por lograr que mi casa no se me caiga encima mientras yo estudio,

Rivka, mi perra, por no dejar que me evada totalmente del mundo concreto.

Y, fundamentalmente, a todas y todos los que se prestaron a ser entrevistados, participar en talleres, conseguirme material.

Índice

1. Introducción	1
2. La dimensión de género en la gestión participativa de áreas protegidas. Una aproximación conceptual.....	5
2.1. Roles, recursos naturales y justicia de género	5
2.2. Lo local, lo nacional y el género	6
2.3. Gobernanza y participación.....	8
2.4. La cuestión de la competencia institucional.....	10
2.5. La brecha entre la letra y la acción.....	12
3. El contexto.....	14
3.1. Metodología	14
3.2. La Laguna de Rocha: aspectos físico-geográficos, socioeconómicos, demográficos, histórico-culturales	19
3.2.1. El trayecto hasta el paisaje protegido	23
3.2.2. El modelo de gestión del Área Protegida de la Laguna de Rocha	24
3.3. Marco normativo	27
3.3.1. Acuerdos internacionales	27
3.3.2. Normativa nacional	33
4. Del análisis a la propuesta.....	34
4.1. Resultados	34
4.1.1. El género en el SNAP: análisis de los documentos de políticas institucionales	34
4.1.2. La relación de los habitantes del área con los recursos naturales	42
4.1.3. Presencia y participación en la Comisión Asesora Específica (CAE)	45
4.2. Conclusiones	58
4.3. Recomendaciones.....	60
4.4. Palabras Finales.....	63
Bibliografía.....	65
Lista de siglas	74
Anexo	76

1. Introducción

En Uruguay las políticas de gestión del territorio de última generación, entre las que se ubica el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), incluyen como uno de sus pilares el fortalecimiento de procesos de participación que constituyen un instrumento fundamental en la profundización de la democracia y el reconocimiento de los derechos de las y los ciudadanos.

El modelo de gestión de las áreas protegidas, puesto en práctica por un decreto reglamentario en el año 2005, tiene un eje importante en la promoción de la participación de los diferentes actores cuyos recursos, medios de subsistencia e intereses resultan afectados. Particularmente, atiende a los procesos formales e informales de formación de opinión y negociación entre los actores locales, y a la elaboración de propuestas y toma de decisiones en conjunto con los organismos especializados del Estado. Las reglas de relacionamiento y toma de decisiones instituidas, los roles y responsabilidades establecidas, el procesamiento de las diferencias y la rendición de cuentas son componentes de estos procesos. Su consistencia y transparencia se entienden desde los ámbitos institucionales estatales como un importante factor de profundización de la democracia y del ejercicio ciudadano.

Sin embargo, no existe una atención explícita a la cuestión de cómo promocionar ni considerar la participación de las mujeres en estos procesos. Los actores institucionales y locales parten del supuesto de que no se ejerce ningún tipo de discriminación, pero esta afirmación no se basa en ningún dato, análisis o estudio concreto.

De acuerdo a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), “las áreas protegidas son instrumentos de conservación, creadas para proteger los recursos naturales de los países; pero, también deberían ser herramientas importantes para el desarrollo con equidad de las poblaciones que viven dentro y alrededor de los territorios protegidos” (Aguilar, Castañeda y Salazar, 2002, p. 1).

Esta investigación se enfoca en estudiar y develar las formas concretas que asume el sistema sexo-género en el Área Protegida de la Laguna de Rocha, atendiendo particularmente al uso diferenciado de los recursos naturales y a la participación de hombres y mujeres en la Comisión Asesora Específica (CAE) del área. El de la Laguna de Rocha es considerado, en Uruguay, uno de los modelos más logrados en lo que atañe a procesos colectivos y a sus resultados en términos de la coparticipación de actores locales y gubernamentales en la

gestión. La falta de percepción y análisis de la participación de las mujeres en este proceso deja, sin embargo, incompleto el modelo para todo el sistema de gestión de áreas protegidas del país.

A partir del estudio de este caso paradigmático, en esta tesis se pretende aportar a la necesaria puesta en práctica del análisis de género para las áreas protegidas, proporcionando elementos que permitan incluir esta dimensión en los diseños de políticas de gestión del territorio, los programas y los proyectos derivados, así como en las prácticas institucionales, asumiendo que se requiere un esfuerzo de mediación de lo abstracto hacia lo concreto que implica el análisis exhaustivo de cada situación específica, y la definición de estrategias en el plano metodológico.

De Barbieri (1990) alude a este proceso cuando dice:

Pensar y tratar de comprender la sociedad dividida en géneros tiene algunas consecuencias metodológicas. Por un lado exige recoger y analizar la información a partir de la variable sexo, en la medida en que éste es el referente empírico más cercano e inmediato de observar. Pero será el análisis de la información contextualizada la que podrá dar cuenta del estado de los géneros en una sociedad y en un momento o lapso determinados. En otras palabras, la variable sexo es condición necesaria pero no suficiente para que un análisis social sea un estudio de género. (p. 159).

El propósito de esta investigación es analizar en profundidad el proceso de gestión participativa del Paisaje Protegido-Laguna de Rocha, desarrollando una metodología que permita caracterizar, desde una perspectiva de género, las expresiones particulares en que el sistema sexo-género se manifiesta y generar recomendaciones que contribuyan a incluir la dimensión de género en la gestión del área y que, a su vez, aporte a la transversalización de las políticas y la gestión del SNAP para todo el país.

La investigación se orienta con las siguientes preguntas:

- ¿Cómo han participado las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisiones en la Laguna de Rocha?
 - ¿Cómo se expresan en los espacios de participación las relaciones de género?
 - ¿Se reconocen limitaciones de las mujeres en sus lugares de participación? ¿A qué se atribuyen?
- ¿Cómo se relaciona la problemática ambiental de la laguna con los roles de género?
 - ¿Cómo se vinculan las personas con los recursos del ecosistema en función de sus roles de género?

- ¿Cómo se puede incluir la dimensión de género en la gestión del área protegida? ¿Es pertinente una propuesta de modificación de las políticas? ¿Cuáles serían las acciones correctivas a incluir?

En la gestión del área protegida participan mujeres y varones, pero cómo participan, cuántas y cuántos, en representación de qué grupos, sobre qué temas y con qué modalidades son elementos sustanciales sobre los que hasta hoy no se ha puesto la mirada. Tampoco se ha evaluado si esos datos expresan algún tipo de subordinación de género.

La situación de partida de la investigación supone que la dimensión de género no es considerada en el sistema ni por los actores político-institucionales ni por los actores locales, lo cual redundaría en que las subordinaciones propias del sistema sexo-género se manifiesten de maneras impensadas, menoscabando un proceso que se supone promocional, democrático y equitativo. Simultáneamente, esta situación es encubierta por el mito de que la discriminación de género no existe en la zona y que las posibilidades de participación están abiertas para todos los habitantes y actores interesados, sin ningún tipo de exclusión y en igualdad de condiciones.

El análisis de género de los procesos de gestión participativa en las áreas protegidas ha sido tratado con esa especificidad en contadas ocasiones. Particularmente, la UICN, que se ha preocupado por la integración del análisis de género en su organización y su quehacer desde la década de los ochenta, es responsable de las publicaciones más relevantes –por específicas– al respecto: “En búsqueda del género perdido. Equidad en áreas protegidas” (Aguilar et al., 2002) y “Mejorando la equidad entre áreas protegidas y comunidades locales en el contexto del cambio global: Mesoamérica y el Caribe” (Solís, Madrigal, Ayales, Fonseca, Matos y Salazar, 2002).

Los estudios de género han incursionado, sin embargo, con frecuencia, en dos temas complementarios que dan indudablemente un marco conceptual sólido en el que apoyarse para realizar la presente investigación: las relaciones entre ambiente y género y entre participación ciudadana y género. Sin la pretensión de una exhaustividad imposible, de las muchas autoras y algún autor que han trabajado estos temas este estudio se apoya fundamentalmente en Beall (2013), Bonder (1999, 2013), Cos-Montiel (2013), De Souza Santos y Rodríguez Garavito (2007), Fraser (1992, 1997, 2008a, 2008b), Guzmán (2001, 2003, 2011), Moser (1991), Mouffe (2001), Pérez, Beatón, Planas, Poveda y Morales (2015), Shiva (2001) y Wright (2010).

La poca presencia de estudios y antecedentes en el campo específico que esta investigación propone, así como el propósito de visibilizar el aporte de las mujeres a los procesos participativos del área protegida, justifican la necesidad de un diseño metodológico con un fuerte componente cualitativo que no deja de lado la posibilidad de dimensionar algunos de sus componentes.

Esta investigación incursiona también en el análisis de la vinculación de los roles de género con los usos de los recursos naturales, lo cual constituye una novedad introducida en el artículo “Gender Approach in the Integrated Coastal Zone Management Program at Sevilla, Cuba” de Pérez et al., (2015) y aproxima a la posibilidad de reconocer intereses diferenciados por sexo. Se utilizan técnicas de análisis documental, entrevistas semiestructuradas y talleres. Para el análisis de la participación en particular, se utilizaron técnicas estadísticas aplicadas a la participación de varones y mujeres consignadas en las actas de la CAE del Paisaje Protegido.

Esta tesis se inscribe en un enfoque de ciencia social emancipadora porque trata de generar conocimiento científico pertinente para el proyecto colectivo de cuestionar diversas formas de opresión humana (Wright, 2010, p. 28).

Parte de la tarea en la construcción de la voluntad política de cambios sociales radicales y reducción de la opresión es elaborar concepciones de instituciones sociales libres, partiendo de que “lo que es posible pragmáticamente no es algo fijo independiente de nuestra imaginación, sino que está configurado por nuestra forma de ver” Wrigth (2010, pp. 17-23). Este trabajo pretende ser una contribución a visualizar la posibilidad de algún tipo de cambio social emancipador por medio de cambios institucionales en el SNAP, favoreciendo relaciones sociales más democráticas y objetivos más igualitarios. Es posible aspirar a que el manejo participativo y con equidad de las áreas protegidas, inscripto en la “tensión entre los sueños y el mundo práctico”, pueda en un futuro no lejano incluirse en el listado de Utopías Reales que elabora Wright (2010, pp. 17-23).

Como resultados de la investigación se pone de manifiesto la concepción que el SNAP expresa en sus documentos de política institucional sobre cómo abordar las cuestiones de género y se contrastan con el modo en que las relaciones de género se expresan en el proceso de gestión del Área Protegida de la Laguna de Rocha, principalmente en algunas dimensiones de la participación de mujeres y varones en el proceso de gestión y su vinculación con los recursos ambientales.

Los resultados muestran las contradicciones entre las lógicas del discurso y las lógicas de las prácticas de lo que intenta ser una propuesta participativa. Con el análisis en profundidad queda en evidencia que la escasa visualización de las mujeres en las formulaciones de políticas como parte de los actores involucrados se encuentra agravada en la práctica de este proceso considerado ejemplar.

Finalmente, se elaboran algunas propuestas de trabajo al respecto, que podrían aportar más coherencia al sistema en su conjunto y acercar la institución de las áreas protegidas a un modo más liberador en su instrumentación concreta, trascendiendo los meros enunciados.

El material resultante se organiza en tres secciones. La primera aborda el marco conceptual en que la investigación se apoya, fundamentando la perspectiva de género en la gestión participativa de las áreas protegidas. En la segunda, se ubica el caso de la Laguna de Rocha, detallando más en profundidad la metodología utilizada en el proceso de investigación y su contexto, en el cual se incluyen los marcos legales internacional y nacional que atañen a la intersección de los temas de esta investigación –género y protección ambiental– y, por último, la caracterización del paisaje protegido desde la óptica física, geográfica, socioeconómica, demográfica y cultural de la Laguna de Rocha.

En la tercera sección se da cuenta de los resultados; en primer término, del análisis de los documentos institucionales, siguiendo con la relación de los habitantes del área con los recursos naturales y, a continuación, los datos de presencia y participación en la CAE. Finalmente, se exponen las tendencias observadas, seguidas de conclusiones y recomendaciones.

2. La dimensión de género en la gestión participativa de áreas protegidas. Una aproximación conceptual

2.1. Roles, recursos naturales y justicia de género

Las políticas públicas que incorporan procesos participativos se fundan en una concepción de justicia supuestamente inclusiva que, en general, no es suficientemente explicitada, por lo que suelen dar lugar a diversos tipos de interpretaciones y formas de implementación. En el punto de partida de esta investigación se encuentra la convicción de que los procesos participativos deben ser modos de profundización de la democracia y, acordando con Wright, se parte de la idea de que toda teoría emancipadora lleva implícita una

teoría de la justicia: “alguna concepción respecto a qué requisitos habría que cumplir para que puedan considerarse justas las instituciones de una sociedad” (2010, pp. 28-29).

Consecuentemente, en el marco de esta tesis se plantean las bases conceptuales de la justicia de género. En este tema son insoslayables los aportes de Nancy Fraser (2008a, p. 86), quien sostiene la bidimensionalidad de la categoría de género, poniendo de manifiesto los paradigmas populares entendidos como “conjuntos de concepciones relacionadas sobre las causas y las soluciones de la injusticia”, de la distribución y el reconocimiento. Esta autora sostiene que el género, como la clase, es un principio organizador de las sociedades, especialmente las capitalistas, que estructura la división del trabajo entre productivo remunerado, reproductivo no remunerado y doméstico, asignados primaria y respectivamente a hombres y mujeres. En los trabajos remunerados existe también una segregación entre hombres y mujeres que refleja la disociación anterior, todo lo cual genera una estructura distributiva plena de injusticias basadas en género. Pero el género también establece patrones culturales de interpretación y evaluación que son fundamentales para el orden de estatus en su conjunto a partir de los cuales las mujeres ocupan un lugar social y culturalmente depreciado.

El análisis de Fraser, resumido en lo antedicho, permite afirmar que tanto la dimensión distributiva como la del reconocimiento se articulan con la división de tareas por sexo y, por lo tanto, generan una relación diferenciada de hombres y mujeres con los recursos naturales, con los cuales interactúan en la actividad derivada de esas tareas, cuestión especialmente relevante para el manejo de las áreas protegidas. Por lo tanto, más allá del interés compartido por la preservación de los recursos naturales, es razonable pensar que existan también intereses diferenciados entre hombres y mujeres y que ambos son actores que deberían participar en las instancias donde pueden manifestarlos y defenderlos. En sentido contrario, “la salud de los ecosistemas afecta directamente el desempeño de los roles de género de la comunidad”, como afirman Pérez et al. (2015, p. 18). Pero, la posibilidad de participación, en salvaguarda de estos intereses diferenciados, va más allá de la habilitación formal para hacerlo, ya que esta no garantiza en modo alguno la igualdad de acceso a los medios políticos necesarios para formar parte de las decisiones colectivas que afectan la vida de cada persona (Wright, 2010, p. 35).

2.2. Lo local, lo nacional y el género

El número de mujeres en los Parlamentos es indicador de su avance en el ejercicio de sus derechos ciudadanos y muestra que en el mundo, desde la aprobación de la Declaración y

Plataforma de Acción de Beijing en 1995 hasta 2015, esta cifra aumentó del 11% al 22% (ONU, 2015, p. 31).

Sin embargo, Uruguay, a pesar del avance en políticas públicas que le ha granjeado renombre internacional, continúa siendo uno de los países de América Latina y el Caribe que registran los niveles más bajos de participación de mujeres en el Poder Legislativo (16,2% de los cargos electos) luego de haberse aplicado una ley de cuotas (CEPAL, 2015). Por lo tanto, la toma de medidas en todos los ámbitos para promover la participación de las mujeres es un imperativo ético ineludible.

Algunas investigaciones indican que la participación de las mujeres en los espacios locales con un cierto grado de autonomía contribuye a su involucramiento eficaz en el Estado, e incluso que la lucha de las mujeres por sus intereses socioeconómicos contribuye a los procesos democráticos, constituyéndose en una razón más para fortalecer desde el ámbito estatal su participación en la gestión de las áreas protegidas (Beall, 2013, p. 15).

Desde la mirada teórica esto ubica en la perspectiva del atravesamiento de la cuestión de género con la relación entre lo nacional y lo local, sobre la cual Beall ha trabajado, resultando particularmente pertinente en este caso la identificación de dos formas erróneas de conceptualizarla:

- Tomar las competencias y responsabilidades específicas de los organismos locales y nacionales como diferenciación categórica de ambos campos ocultando los vínculos y las articulaciones entre sus procesos políticos.

- Interpretar los procesos políticos locales como reflejo simple del suceder en el plano nacional, perdiendo oportunidades de avance respecto a la justicia de género en las políticas, planificaciones e implementaciones en el plano local. (Beall, 2013).

Ambos errores son producto de la simplificación y, para lograr la aproximación a la comprensión de lo que sucede con la participación de las mujeres en la gestión de las áreas protegidas, se hace necesario un enfoque que incluya las complejidades de los vínculos, los actores, las estructuras, las prácticas y los procesos que operan en y sobre el plano local.

Con frecuencia se ha argumentado que los ámbitos locales, por ser más cercanos a lo cotidiano y, por tanto, a la vida de las mujeres, son más familiares, amigables y promotores de su participación. Sin embargo, en estos espacios, la participación femenina no está exenta de dificultades y estas tienen su expresión propia. Una de ellas es la mayor influencia de las relaciones informales de poder, de las cuales históricamente ellas han estado ajenas o, con

frecuencia, si de alguna manera participan, lo hacen desde lugares no reconocidos públicamente. También los prejuicios, la presión y el control social pueden ser muy poderosos en estos ámbitos a la hora de juzgar y sancionar a las mujeres que incursionan en prácticas no habituales (Beall, 2013; Cos-Montiel, 2013).

Desde las organizaciones públicas o privadas involucradas en los procesos participativos de gestión de las áreas protegidas es necesario reconocer estas complejidades en tanto se propongan evitar la confirmación y reproducción de las subordinaciones de género en ellos.

2.3. Gobernanza y participación

En el *Marco conceptual para la definición de modelos de gobernanza en áreas protegidas de Uruguay* se define el concepto de gobernanza que utiliza el SNAP como:

“(…) las estructuras y procesos utilizados por una variedad de actores sociales para influir y tomar decisiones relacionadas a asuntos de interés público. En esencia, la gobernanza se refiere al poder, las relaciones y la rendición de cuentas: quién tiene influencia, quién decide, y de qué manera quienes toman las decisiones rinden cuentas” (Abrams et al., 2003, en García Tagliani, 2010).

En este mismo documento se realiza un esfuerzo por definir los principios y los diferentes tipos de gobernanza: gubernamental, compartida, privada y de comunidades locales; alineándose de este modo en la corriente que distingue la “buena gobernanza” cuando los procesos de coparticipación apuntan a la democratización de las políticas públicas y no meramente a la gestión técnico-administrativa.

El concepto de buena gobernanza está ligado desde la década de los noventa a la política de los donantes para el desarrollo y, muy especialmente, al Banco Mundial, que lo propone como modelo –y lo es incluso para las agencias donantes– para una buena gestión económico-política en la que confluyen Gobierno, mercado y sociedad civil (Cos-Montiel, 2013).

Vinculada fuertemente tanto por su origen como por su contenido a la agenda neoliberal, la gobernanza es, al decir de De Sousa Santos y Rodríguez Gravito (2007, pp. 32-33), “la matriz política de la globalización neoliberal”, y la buena gobernanza, “una ideología difusa y una práctica no comprobada en gran medida” que “funciona como una invocación de carácter general”.

En su análisis crítico de la gobernanza De Sousa Santos anota que esta supone que los actores definen sus intereses de modo discursivo mediante la participación, dejando de lado su situación en el campo social. La concepción más habitual sobre las formas de participación remite al concepto de esfera pública habermasiano que, según Fraser (1992):

Designa un escenario en las sociedades modernas en el cual la participación política se realiza por medio del diálogo. Es el espacio en el cual los ciudadanos piensan y examinan sus asuntos comunes y por lo tanto es un escenario institucionalizado de interacción discursiva. (pp. 2-3).

Se supone que en estos ámbitos de interacción e interlocución –estructuras de intermediación entre Estado y sociedad– funciona un ideal de discusión racional y sin restricciones sobre asuntos de interés público en la que todos participan en igualdad de condiciones. Esta noción ideológica patriarcal de clase dominante opera legitimando la exclusión de las mujeres y otros actores potenciales, a menos que se incluyan en esa lógica y acompañen el discurso de construcción del consenso del bien común.

Esta suposición invisibiliza la posibilidad de diferenciación de los intereses de las mujeres en la medida en que ellas no tienen posibilidades de expresarlos. La expresión de intereses necesita el tránsito del “yo al nosotras”, de la afirmación y el reconocimiento personal, algo que las mujeres generalmente no tienen porque les es negado. Desde allí y en su propia diversidad, pueden identificar intereses y propósitos comunes que trasciendan, sin excluirlo, su lugar de madres y esposas o cuidadoras de las familias y de las comunidades. Implica ni más ni menos que la posibilidad de la toma de conciencia de su situación de discriminación (Herrera, Benavides y Hopkins Damon, 2013).

Con la intención de evitar las implicaciones del concepto de gobernanza, en este trabajo se prefiere el término participación, aludiendo específicamente a la acción de los actores sociales locales en los espacios de interacción con las instituciones gubernamentales involucradas en la gestión del área. Se deja en el texto el uso del término “gobernanza” para aquellos casos a que se hace referencia directa a documentos del SNAP que lo utilizan.

No se elude con esta opción la polisemia que caracteriza también al concepto de participación con una presencia casi mítica en todo discurso social incluyendo el de las ciencias y las instituciones gubernamentales. Actualmente, la definición más aceptada por gobiernos y organismos internacionales alude al involucramiento de los ciudadanos en aquellos procesos de toma de decisiones públicas que tienen repercusión en su vida. Desde

este punto de vista se liga, tanto conceptualmente como en su ejercicio social efectivo, con la posibilidad de ejercicio y defensa de los derechos colectivos y difusos. Se considera un proceso dinámico por el cual, mediante mecanismos establecidos, los actores de una comunidad aportan al bien común y son tomados en cuenta por la administración pública en la toma de decisiones.

Sin embargo, la participación como idea y como práctica social va más allá de un enfoque meramente instrumental y tiene mayor consistencia. Participar es una necesidad humana y, como tal, la posibilidad de hacerlo se vincula a los derechos humanos y a la calidad de vida de los colectivos y de las personas que los integran, elevando la calidad de la democracia de una sociedad cuando se sustenta en las relaciones interpersonales, las organizaciones y los espacios locales. La consideración de lo microsocioal no excluye la dimensión de lo político sino que, por el contrario, es una forma de ejercerlo que le da sentido, enfrenta la exclusión y se sustenta en fortalecer la cultura democrática. La participación entonces contiene necesidad y potencialidad simultáneamente y, cuando se da en los espacios locales, es un poderoso factor de realización de las personas que además contribuye sustancialmente a la construcción política que vincula lo local con lo nacional. “Es en los espacios a escala humana donde desarrollo personal y desarrollo social más pueden reforzarse entre sí” (Max-Neef, 1993, p. 91).

2.4. La cuestión de la competencia institucional

Largos años de ejercicio profesional me permiten afirmar que quienes se ocupan de asuntos ambientales y de gestión del territorio, ante el planteo de la cuestión de género, preguntan sobre la necesidad de esta relación: si ya existen políticas de género en los organismos correspondientes, ¿cuál es la razón para que quienes se están ocupando del ambiente también tengan que ocuparse del género? Lo ven como una sobrecarga, fuera de su competencia, tal vez algo de moda e incluso banal y, de algún modo, impuesto, que se sobrepone a aquello importante de lo cual tienen realmente que ocuparse: el ambiente y el territorio.

Cierto es que la lucha de las mujeres organizadas en diversos ámbitos nacionales, regionales e internacionales ha incidido en las concepciones sobre la sociedad, en las políticas de los Estados y los organismos supranacionales promoviendo que cada vez con más frecuencia desde los espacios institucionales se genere la demanda de “incluir la dimensión de género” en políticas, proyectos y programas.

Pero esto no resulta solo de la presión política del movimiento de mujeres; los estudios de género han aportado sobrados elementos para que se reconozca que el desarrollo, la reducción de la pobreza y los derechos humanos están estrechamente ligados. A su vez estos estudios impulsan la consideración de la reducción de las desigualdades de género como un instrumento estratégico en los procesos de combate a la pobreza que no alude solamente a la carencia de ingresos o recursos financieros, sino también a las desigualdades en el acceso a los beneficios materiales y no materiales y el control sobre ellos.

Las políticas de gestión territorial que toman un protagonismo interesante a partir de la década de los noventa promueven una visión integral y participativa, planteando una redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad con una clara orientación hacia la profundización de la democracia y el ejercicio de derechos.

En sus fundamentaciones, esas políticas se basan en el concepto de desarrollo sustentable, e incluyen procesos multidimensionales y enfoques multidisciplinarios, y priorizan la búsqueda de la equidad y la inclusión social con amplio alcance, así como la participación pública y los derechos humanos, teniendo en cuenta sus aspectos políticos, económicos, sociales y ambientales.

El logro de estos valores de desarrollo sustentable concretados en una mayor justicia social implica una política integral para la cual la inclusión de la dimensión de género, más que una carga, es un instrumento, y la reparación de las desigualdades de género es parte ineludible de ella.

La planificación de las áreas protegidas tiene el potencial de cuestionar los desequilibrios de poder en que se manifiesta el sistema sexo-género y puede contribuir a la realización de una mayor equidad de género y un más pleno ejercicio de los derechos, jugando un rol transformador (Skinner, 2011). Es única la oportunidad que brindan estos procesos participativos emergentes para contribuir a la justicia social y de género, pero, a su vez, soslayar esta posibilidad de contribuir a una mayor equidad entre hombres y mujeres anula los propósitos de desarrollo sustentable que están en el núcleo justificativo de la existencia de las áreas protegidas.

Esta concepción teórica se encuentra además refrendada por el análisis empírico que proviene de la sistematización del “1er. Seminario-Taller: Participación de las comunidades locales en el manejo de las áreas protegidas y la conservación de la biodiversidad: Instrumentos para la acción”, organizado en el marco del VI Congreso para la Sociedad

Mesoamericana de la Biología y la Conservación realizado en San José, Costa Rica, en setiembre de 2002 y publicada con el título “Mejorando la equidad entre áreas protegidas y comunidades locales en el contexto del cambio global: Mesoamérica y el Caribe” (Solís et al., 2002).

En ese trabajo se analizan una veintena de experiencias de Mesoamérica y se establece que, entre las lecciones aprendidas, surgen como principios para el empoderamiento local la promoción de la equidad, la transparencia y la solidaridad, subrayándose que el enfoque de género debe abordar las relaciones de poder y la búsqueda de la equidad. Así mismo se incorporan la necesidad de tener en cuenta las diferencias de poder de los distintos actores que participan en los acuerdos de gestión compartida y la necesidad de fortalecer las capacidades de las mujeres y de quienes tienen menos poder en la toma de decisiones.

Más allá de que una mejor participación de las mujeres contribuya al desarrollo sustentable, existe una abundante legislación internacional –tratados y convenciones– con un enfoque del desarrollo basado en derechos que da un claro marco para la planificación y la evaluación, tanto en las fundamentaciones como en las metas y los propósitos que establecen.

El enfoque basado en derechos se centra en los procesos de empoderamiento: propone garantizar que, en procesos genuinamente a cargo de quienes están involucrados y afectados, se apoye la participación activa de los grupos generalmente excluidos (Cos-Montiel, 2013).

2.5. La brecha entre la letra y la acción

La exigencia de la consideración del género ha llevado a que con frecuencia los programas o los planes enuncien la equidad como valor en forma “políticamente correcta”, pero los actores que participan de estas políticas, tanto desde el Estado como desde la propia sociedad, no consideran el género como categoría descriptiva, analítica y política (Guzmán, 2011). En el mejor de los casos se pretende incorporar la dimensión de género desde una concepción sin densidad reflexiva y sin otorgarse oportunidades de asesoramiento.

Pensadas desde marcos cognitivos que expresan los estereotipos más habituales, las acciones en el contexto de estas políticas son inconducentes en términos de estrategias de cambio o mejoras en la justicia de género. Por el contrario, con frecuencia profundizan la subordinación de las mujeres, dado que el cambio superficial en las relaciones de género suele dar lugar a nuevas manifestaciones de las relaciones de poder asimétricas que, por inesperadas y desconocidas, no se visualizan.

Las mujeres suelen no ser vistas como parte de la solución a los problemas a resolver en las áreas protegidas sino “sólo como beneficiarias vulnerables, no ciudadanas con derechos que deben ser reconocidas por la capacidad de acción, las habilidades y experiencia que pueden aportar”, desconociéndose que “ya están jugando un papel crucial en el desarrollo de soluciones sostenibles” (Skinner, 2011, p. 10). Esta falta de reconocimiento de las contribuciones de las mujeres constituye por sí misma un agravamiento de la situación en términos de justicia de género.

Los enfoques sobre cómo considerar y superar las desigualdades de género en los proyectos de desarrollo han evolucionado desde privilegiar las acciones hacia las mujeres, cuyo éxito fue reducido, hacia involucrar tanto a hombres como a mujeres en el establecimiento de metas y en la elaboración de estrategias y planes. Sin embargo, la participación de hombres y mujeres por sí misma no genera cambios en las políticas ni impulsa una mayor justicia en las relaciones de género, si no es acompañada de un esfuerzo reflexivo, consciente, sistemático y colectivo para ello. En palabras de Wright (2010, p. 41): “La estrategia cuenta porque es muy improbable que las alternativas emancipadoras ‘sucedan’ sin más. Solo pueden darse porque la gente trabaja para conseguirlas y es capaz de superar distintos tipos de obstáculos y formas de oposición”.

La inclusión de la dimensión de género produce al momento de implementarla una serie de tensiones entre las lógicas del diseño y las de la práctica, las lógicas políticas y las técnicas, las estatales y las de las organizaciones, que deben necesariamente trabajarse si se pretende avanzar en el sentido en que se enuncia. Debe considerarse que “los análisis del desarrollo con perspectiva de género reconocen que los procesos políticos operan en ámbitos tan amplios como profundos, que atraviesan e interconectan las esferas sociales y políticas” (Beall, 2013, p. 39).

Esta complejidad se tensiona con el hecho de que la popularización del concepto de género hace que frecuentemente se banalice su contenido, confundiendo género con mujeres, con sexo o con inclusión de hombres y mujeres, sin más.

Como resultado, la inclusión del género en políticas de gestión del territorio, en el mejor de los casos, se enfrenta con la inercia que limita el género a políticas específicas para mujeres, circunscritas a atender sus necesidades particulares (Loria, 2002).

Las carencias de reflexión y capacitación sobre la cuestión de género de quienes formulan y ejecutan las políticas derivan en que los programas y proyectos que se implementan reproducen el orden de género instituido, ya que no existen políticas neutras

(Guzmán, 2011). Por defecto, priman en su conducción e implementación los marcos cognitivos de los actores tanto institucionales como de la sociedad civil, generando una doble exclusión de las mujeres. Por un lado, se las excluye en la concepción y formulación de las propuestas. Cuando se las considera, se las relega a su rol tradicional y, frecuentemente, no son pensadas como protagonistas fuera del ámbito familiar. A lo sumo se las incluye en tareas comunitarias o productivas “de mujeres” para mejorar el ingreso familiar, pero no se analiza el desbalance en la carga de tareas y responsabilidades familiares. Tampoco se analizan las formas particulares que adquieren las situaciones de subordinación ligadas al territorio en cuestión.

Por otro lado, la promoción de procesos de gestión participativa –espacios de interlocución Estado-sociedad que suponen la participación democrática de los actores locales– desvía la mirada de las relaciones de poder que condicionan la posibilidad real de participar. La asimetría de poder intrínseca a las relaciones de género es ignorada como componente a considerar en el funcionamiento de espacios de gestión de las áreas protegidas. Tampoco se visualiza que la circulación habitual del poder entre personas, grupos e instituciones sostiene y reproduce las relaciones de subordinación en general y, en particular, las de género.

Para incluir la perspectiva de género no basta con ser consciente de las desigualdades y estar en desacuerdo con su existencia (Skinner, 2011). La transformación de las políticas, cuando se pretende cambiar la persistencia de la exclusión basada en género, constituye un cambio cultural y la posibilidad de su éxito se basa en que se aborden no solo las reglas y los procedimientos formales, sino también en que se tenga en cuenta la densidad de los comportamientos informales, los valores culturales, las alianzas políticas y las redes que se interponen entre la lógica declarativa y la lógica de la práctica (Bennett, 2005).

3. El contexto

3.1. Metodología

La estructura general de esta investigación está en la línea de lo enunciado por Wright (2010, p. 27): “Toda ciencia social emancipadora debe realizar tres tareas básicas: elaborar un diagnóstico y crítica sistemáticos del mundo como es; imaginar alternativas viables; y comprender los obstáculos, posibilidades y dilemas de la transformación”.

Sistema de objetivos

Objetivo general

Diagnosticar el proceso participativo del Área Protegida de la Laguna de Rocha desde un enfoque de género para generar recomendaciones que contribuyan a la transversalización de las políticas y la gestión del SNAP.

Objetivos específicos

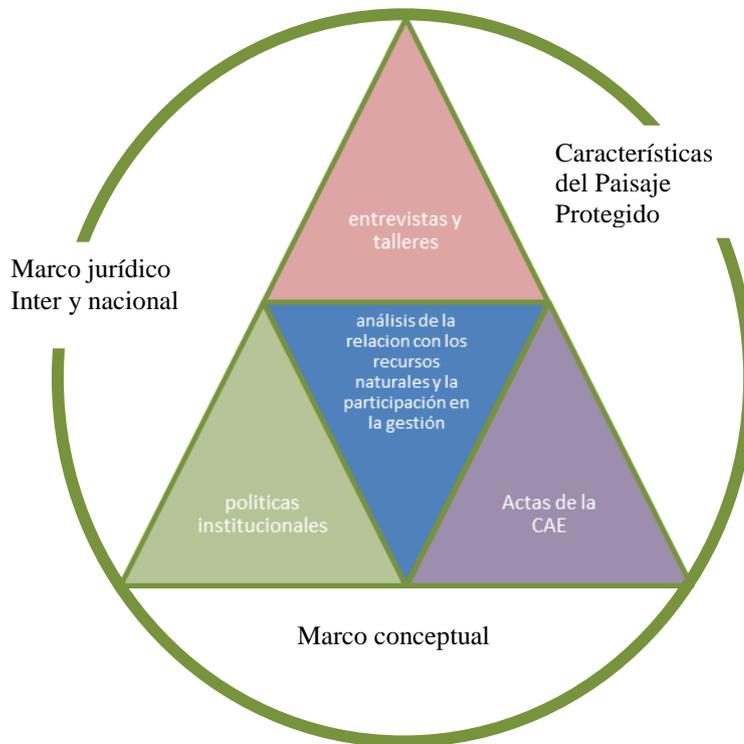
1. Determinar las variables y los indicadores que permitan incorporar el enfoque de género en los procesos de participación de la Laguna de Rocha.
2. Explicitar las relaciones entre la participación, los problemas ambientales de la laguna y los roles de género de la población.
3. Diagnosticar la situación de la participación de hombres y mujeres en el proceso de gestión del área protegida mediante el estudio de los documentos de la CAE.
4. Identificar las dificultades de las mujeres para participar en los espacios de gestión del área protegida.
5. Elaborar recomendaciones que aporten a la transversalización de género en los procesos de participación de las áreas protegidas del SNAP.

La presente investigación se basa en los análisis del discurso de los diferentes actores participantes en este proceso, relevados por medio de entrevistas y talleres contrastados entre sí. La información obtenida por esa vía se triangula con las definiciones políticas del organismo rector de las áreas protegidas plasmadas en sus documentos oficiales, por un lado, y con el análisis de las actas de la CAE, por otro, tal como puede verse en el

Gráfico

1.

Gráfico 1. Diagrama de la metodología utilizada



En este planteo metodológico las unidades de información son, por un lado, personas pertenecientes a seis categorías diferentes relacionadas con los procesos participativos: funcionarios y funcionarias participantes, delegadas y delegados de organizaciones locales participantes, y mujeres y hombres habitantes del área protegida. Por otro lado, se agregan las actas de sesiones de la CAE y la documentación que consigna las políticas que se implementan en el área.

Las entrevistas fueron semiestructuradas, manejando en forma flexible una guía (Ver Anexo) que, orientando las conversaciones sobre el tema, permitió que los entrevistados y las entrevistadas se sintiesen cómodos en un diálogo fluido, sin perder la asimetría que esta técnica supone para posibilitar la consecución de sus objetivos.

Se trabajó asimismo en dos talleres (Ver el Cuadro A 6 del taller de gobernanza, el Cuadro A 7 del taller con mujeres pescadoras y los comentarios adicionales en el Anexo).

El taller de gobernanza se hizo con representantes de organizaciones de productores, pescadores y vecinos habitantes de la zona y fue convocado en razón del proceso de elaboración del Plan de Manejo del Área Protegida, en el cual se analizó el sistema de gestión participativa y se elaboraron propuestas para su continuidad y superación.

El otro taller se organizó con pescadoras habitantes de la zona e introdujo un componente de investigación-acción en tanto reflexión compartida, que supone que esta actividad tenga un efecto de promoción del colectivo que participa y se incorpore al proceso que estas mujeres realicen acompañadas de técnicas del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP). Este taller, convocado especialmente para esta investigación, se coordinó con estas técnicas que estuvieron presentes en él para poder continuar el desarrollo de las líneas de reflexión planteadas por las mujeres.

Para el análisis de las políticas del SNAP se revisaron los documentos publicados en su página electrónica y se agregó el *Manual de Evaluación Participativa de la Gobernanza* (Heylings, Gravez, Cabrera y Piedra Cueva, 2012) que no está publicado en esa página, pero se entendió relevante incluirlo y se acotó el material con base en los siguientes criterios:

1. Documentos de trabajo e informes de asesorías
2. Documentos que podían contener referencias a la gestión de las áreas protegidas

El listado completo de los documentos revisados figura en el Cuadro A 4 y el Cuadro A 5 del Anexo.

La metodología de análisis de los documentos utilizada consistió en identificar en los textos de los núcleos de sentido vinculados a los conceptos de “actores”, “equidad”, “género”, “mujer” y “niña” y, en cada caso, analizar el contexto en que el término es utilizado y el sentido que se le atribuye.

El análisis de las actas de la CAE, organismo asesor de integración público-privada en el que tiene lugar el debate entre los actores locales y gubernamentales y que constituye el núcleo institucional donde se desarrolla el proceso participativo de gestión del área, permite mostrar la relación de la presencia de varones y mujeres y la de su participación en las reuniones, tomando en consideración las categorías que pueden observarse en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Categorías de participantes en la Comisión Asesora Específica (CAE)

Mujeres representantes de organizaciones locales	Mujeres delegadas de organismos estatales
Hombres representantes de organizaciones locales	Hombres delegados de organismos estatales

Fuente: elaboración propia

La distinción entre estas categorías se justifica porque la relación entre representantes y delegados en general, en presencia e intervenciones, es un indicador de la posibilidad de incidencia de las opiniones locales respecto de las gubernamentales. Por lo tanto, da cuenta del espacio real de ejercicio de ciudadanía en este ámbito y, al separarlo por sexo, puede comprobarse si esa relación es igual para mujeres y varones.

El análisis se realiza a partir de la construcción de los siguientes indicadores:

1. Relación numérica entre varones y mujeres presentes en las reuniones
2. Relación numérica entre delegados de organismos del Estado y representantes de organizaciones locales, por sexo
3. Relación numérica de participación de varones y mujeres registradas en las actas
4. Relación numérica de participación registrada en actas de delegados de organismos del Estado y representantes de organizaciones locales, por sexo
5. Asuntos vinculados al género presentes en las actas, según el análisis de contenidos

A los efectos de dimensionar los valores asumidos por estos indicadores se trabaja con índices de feminidad (mujeres/hombres x 100), lo cual permite comparar con otros contextos y relacionar las variables entre sí.

En esta investigación la construcción de sentido desde el enfoque de género está además apoyada en el conocimiento de las formas de vida en la zona, aprendidas en el relacionamiento con la gente a partir de años de trabajo en la región.

3.2. La Laguna de Rocha: aspectos físico-geográficos, socioeconómicos, demográficos, histórico-culturales

La zona de estudio delimitada para este trabajo coincide con el área del paisaje protegido de la Laguna de Rocha en el marco del SNAP que se encuentra sobre la costa atlántica del departamento de Rocha. El área ocupa una extensión aproximada de 22.000 hectáreas, que incluye las 7.200 de cuerpo de agua, lomadas, llanuras, la franja costera y parte de la plataforma oceánica.

La de Rocha es una laguna que pertenece a la Cuenca Atlántica en el sector sureste de Uruguay e integra un sistema que incluye las seis lagunas costeras más importantes del territorio: Laguna Negra, Laguna de Castillos, Laguna de Rocha, Laguna Garzón y Laguna de José Ignacio (Conde y Rodríguez-Gallego, 2002, en MVOTMA-Intendencia de Rocha, IR, 2016).

Gráfico 2. Foto: Barra de la Laguna de Rocha



Estas lagunas se caracterizan por la comunicación directa o indirecta (natural o artificial) que mantienen con el océano, establecida por la dinámica de apertura y cierre de la barra arenosa limitante. Este proceso físico determina las principales características y fenómenos que regulan el comportamiento general del sistema caracterizado por la interacción de las aguas continentales y marinas (Rodríguez-Gallego, 2009, en MVOTMA-IR, 2016). Esta particularidad y su baja profundidad –cerca de medio metro– favorecen el

desarrollo de una notable biodiversidad, constituyendo un ecosistema importante como sitio de alimentación, nidificación y reposo de grandes concentraciones de aves, principalmente acuáticas.

En los arroyos y bañados cercanos habita una fauna variada, especialmente nutrias, carpinchos, tortugas, zorros y lobitos de río; en el campo abundan el ñandú y la mulita. El sapito de Darwin, una especie amenazada en el mundo, se puede encontrar en la zona. La parte oceánica del área es apreciable como sitio de cría de especies de peces de valor comercial y de cetáceos como la ballena franca y el delfín franciscana. En cuanto a la vegetación, en los bordes de la laguna se desarrollan praderas inundables, un bañado salino y juncales. En la zona más cercana a la playa crecen plantas pioneras (que inician el proceso de fijación de las arenas).

Gráfico 3. Fotos de paisajes de la Laguna de Rocha



En la cuenca prevalecen los territorios definidos como rurales, aunque abarca la ciudad de Rocha y, muy influyentes en el área protegida, se encuentran los balnearios de La

Paloma, Costa Azul y La Aguada. En el área protegida propiamente dicha hay tres centros poblados: el Puerto de los Botes, La Riviera y el núcleo de pescadores ubicado en la barra de la laguna.

Según el estudio realizado en 2012 por la consultora Futuro Sustentable (2012) para la elaboración del Plan de Manejo-Paisaje Protegido Laguna de Rocha, aunque en la cuenca predominan los suelos rurales, el 95% de la población reside en la zona urbana y presenta un grado de envejecimiento importante: el 14.6% tiene más de 65 años y más del 50% es mayor de 30 años.

En el Cuadro 2 se muestra la cantidad de habitantes por sexo en los tres enclaves de población de la zona más reducida correspondiente al área protegida.

Cuadro 2. Población del Área Protegida de la Laguna de Rocha

	Población	Hombres	Mujeres
La Riviera	30	19	11
Puerto de los Botes	21	14	7
La Barra	80	48	32
Total	131	81	50

Fuente: Elaboración propia en conjunto con la Soc. Laura Marrero basada en los Microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del año 2011 del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INE)

La historia de la laguna refiere al contexto de la zona cuyo patrimonio histórico-cultural se vincula a las actividades relacionadas con el mar. La flota de Magallanes en el año 1520 se resguarda de un temporal en la bahía junto al Cabo de Santa María, inaugurando lo que después se convertiría en el primer puerto oceánico natural (PROBIDES, 2002, citado en MVOTMA-IR, 2016). En 1874 se termina la construcción del primer faro del Cabo Santa María en La Paloma. El Puerto de La Paloma y la vía férrea La Paloma-Rocha, construidos a principios del siglo XX, tendrán un importante papel en el desarrollo de la pesca en la zona (Thompson, 2006 citado en MVOTMA-IR, 2016).

Después de la primera guerra mundial, la compañía francesa Latécoère instaló un campo de aterrizaje y aprovisionamiento de combustible en campos próximos a la laguna. Los

nombres de diferentes parajes en la zona (Rincón de Herrera, Rincón de los Barrios, Rincón de los Yarza) se deben a los propietarios de las primeras estancias en torno a la laguna que desarrollaron actividad agrícola-ganadera a partir del siglo XIX, que se constituyó en la más importante actividad económica de la región (MVOTME-IR, 2016).

A partir de los años cincuenta comienza en el país el auge de la pesca, creándose el Instituto Nacional de Pesca, que se suma al Servicio Oceanográfico y de Pesca existente desde 1945, con legislación nacional al respecto. Simultáneamente, algunas industrias de La Paloma comienzan a explotar el langostino en las lagunas del departamento de Rocha y empiezan a operar las primeras grandes embarcaciones pesqueras, construyéndose más adelante plantas pesqueras en La Paloma y Montevideo.

A partir de un informe de Vitancurt y Fagetti de 1995 y un artículo de Thompson de 2009 en el Plan de Manejo del área (MVOTMA-IR, 2016) se describe:

La pesca artesanal es una de las actividades extractivas más antiguas de la región. Los primeros pobladores que conformaron las primeras comunidades pesqueras en la zona de La Paloma y la Laguna de Rocha habrían tenido un origen rural. Algunas de estas comunidades se radicaron en la zona hace aproximadamente 50 años y han desarrollado desde ese tiempo la actividad, transmitiéndola de generación en generación. (p. 15).

Gráfico 4. Hijos/as de pescadores/as



3.2.1. El trayecto hasta el paisaje protegido

Si bien el origen de la preocupación por el ambiente se ubica en la segunda mitad del siglo XIX, es recién un siglo después que comienzan las primeras conferencias internacionales sobre el tema. En el intento de preservar el planeta, la comunidad internacional, nucleada en la ONU, presta atención a los bañados del este uruguayo. En 1976, el Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB, por su sigla en inglés) de la UNESCO, los declara Reserva de Biosfera, incluyendo una gran diversidad de ambientes, entre ellos, la cuenca de la Laguna de Rocha.

En 1977 el Poder Ejecutivo declara “Parque Nacional Lacustre” las lagunas de Rocha, José Ignacio y Garzón y el espacio dunar adyacente, aplicando la “Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América”, firmada por Uruguay en 1940 y ratificada en 1969.

En el año 1990 se establece la inclusión del Parque Nacional Lacustre dentro de la Reserva Turística Nacional de la Costa Oceánica del Departamento de Rocha y en el año 1997 se elabora un Plan Director de la Reserva que incluye una propuesta de delimitación y zonificación del área por parte del Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este, quedando incorporada a un plan que propone la creación de un Parque Nacional con otras lagunas costeras (PROBIDES, 1999, citado en MVOTMA-IR, 2016).

En el año 2000 se crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) como instrumento de aplicación de políticas y planes de protección ambiental.

La Ley N° 17.234 define como áreas protegidas:

El conjunto de áreas naturales del territorio nacional, continentales, insulares o marinas, representativas de los ecosistemas del país, que por sus valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos singulares, merezcan ser preservados como patrimonio de la nación, aun cuando las mismas hubieran sido transformadas parcialmente por el hombre.

La Ordenanza Costera “Plan de Ordenamiento y Desarrollo Sustentable de la Costa Atlántica del Departamento de Rocha”, aprobada en 2003 por la Junta Departamental de Rocha, define La Laguna de Rocha como área de interés para la conservación de la biodiversidad debido a sus valores culturales, históricos, didácticos y arqueológicos, y

subraya sus potencialidades turísticas y socioeconómicas con la finalidad de aportar al desarrollo sustentable.

Luego de un intenso proceso participativo, durante el período 2003-2005, con el liderazgo de actores sociales de la zona, se presentó la propuesta de su ingreso al SNAP y en 2010 fue finalmente incluida en el sistema bajo la categoría de Paisaje Protegido. En el proceso mencionado participaron técnicos, científicos, productores, pescadores, vecinos, políticos y funcionarios locales, constituyendo un grupo de presión que aun antes de conseguir el objetivo de la inclusión de la Laguna de Rocha en el SNAP se presentaba como Comisión Asesora Específica Local Provisoria, sentando las bases para un robusto sistema de participación en la gestión del área. De este grupo surge luego la fundación Amigos de las Lagunas Costeras de Rocha, un potente actor social de la zona.

3.2.2. El modelo de gestión del Área Protegida de la Laguna de Rocha

La estructura

El modelo de gestión aplicado en el Área Protegida de la Laguna de Rocha se basa en la estructura de funcionamiento definida en la Ley N° 17.234 y en el Decreto N° 52/005 “Reglamentación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas”. En dichas normas se establece que la administración del área corresponde al Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) que tiene la potestad de designar otros administradores.

En este caso se estableció un convenio (en el año 2009) con la IR que se renueva anualmente, con el objeto de fortalecer su gestión en el territorio en el marco de la consolidación del SNAP, haciendo especial referencia a la Laguna de Rocha. El convenio estipula también el traspaso de fondos a la Intendencia para viabilizar las acciones necesarias para la protección del área.

En el Artículo 11 del Decreto 52/005 se estipula que los administradores de las áreas naturales protegidas deberán designar un director, quien será el encargado del relacionamiento con el MVOTMA, así como del cumplimiento de los planes de manejo y demás disposiciones de la Ley N° 17.234 y del citado decreto.

En el Artículo 15 se dispone que el MVOTMA constituirá, para cada área natural protegida, una CAE, en la que estarán representados el Poder Ejecutivo, los propietarios de

predios privados incorporados al área, los pobladores radicados dentro del área, las autoridades locales y las ONG ambientalistas con actividad vinculada al área. Esta comisión es el espacio institucional en el cual el Estado, a través de sus diversos Ministerios, y el Gobierno departamental, las organizaciones y diversos actores locales interactúan para acordar criterios de la gestión del área.

Las CAE de las Áreas Protegidas son comisiones interinstitucionales constituidas por el MVOTMA una vez que la selección y delimitación del área han sido aprobadas por el Poder Ejecutivo. Las CAE tienen como cometido el asesoramiento, la promoción, el seguimiento y el control de las áreas protegidas que sean incorporadas al SNAP y en particular:

- Velar por el cumplimiento de los objetivos y plan de manejo del área natural protegida, promoviendo las gestiones que considere oportunas a tales efectos;
- Asesorar, a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), al MVOTMA, sobre el proyecto de Plan de Manejo o Plan Director y sus revisiones, así como respecto del plan anual de actividades y sus revisiones, (...) incluyendo la proposición de las medidas que considere necesarias para corregir disfunciones o mejorar la gestión en el área natural protegida;(...);
- Oficiar como ámbito de participación de las comunidades locales en la gestión del área.

En aplicación de este artículo y los criterios en él definidos, para el caso de la Laguna de Rocha la CAE quedó integrada por delegados titulares y alternos de los siguientes actores institucionales y locales:

- DINAMA, que lleva a cabo la presidencia de la CAE
- Ministerio de Turismo (MINTUR)
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Defensa-Prefecto de La Paloma
- Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP)-Dirección de Recursos Naturales Renovables (RENARE)
- MGAP-Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA)
- Municipio de La Paloma

- Junta Departamental de Rocha
- Asociación de Pescadores de las Lagunas Costeras (APALCO)
- Propietarios y Productores Linderos
- Asociación Vecinal La Riviera
- Propietarios Rincón de La Laguna
- Liga de Fomento y Turismo de La Paloma
- Fundación Amigos de las Lagunas Costeras de Rocha

El funcionamiento

Los actores vinculados a la Laguna de Rocha, ya sean vecinos, guardaparques, productores, técnicos independientes o de ONG, funcionarios municipales o ministeriales, e investigadores universitarios han mostrado una larga trayectoria de trabajo colaborativo que lleva más de 20 años en torno a la laguna. Esta forma de abordar las acciones para conservar la biodiversidad de la Laguna de Rocha se ha seguido, de forma continuada, por la acción de diferentes actores y se puede caracterizar por la búsqueda del diálogo permanente, la integración de todos los actores involucrados incluyendo las diferentes opiniones, producción e intercambio de información para generar opiniones informadas, cuidado de las relaciones interpersonales para construir confianza, aun cuando existen posiciones disidentes.

A partir del 2011 la CAE trabajó en la elaboración de un reglamento aprobado en 2012, que establece sus bases de funcionamiento: cometidos, integrantes y mecanismo de designación de delegados y funcionamiento, incluyendo dentro de este ítem las formas de convocatoria, quórum, dinámica de la reunión, frecuencia, locación, mecanismos de establecimiento del orden del día y de documentación por medio de actas. Asimismo se habilita la constitución de subcomisiones y se establece el procedimiento de relación con la CAE y, por último, se dispone que se realice una asamblea abierta anual de presentación de memoria y balance al público en general. Este esfuerzo organizativo contribuye en forma relevante a la transparencia de la gestión de la CAE. Si bien se establece un mínimo de tres reuniones anuales, con frecuencia ese número se ha superado.

En una sesión de la CAE de junio de 2012, mediante un trabajo en taller, se redactó la visión compartida por los actores del área protegida:

En el Área Protegida Laguna de Rocha se promueven formas de vida, relaciones y comportamientos responsables, mediante un modelo de gestión participativa basado en acuerdos y consensos que aseguran el desarrollo socioeconómico y cultural de su comunidad, la conservación de la biodiversidad y los valores culturales y sostiene un paisaje con identidad propia. (Acta de la CAE del 4 de junio de 2012).

Los acuerdos que posibilitaron la redacción conjunta de esta visión son producto del proceso recorrido por los actores locales de la zona, aún antes de la aprobación del área como Paisaje Protegido. El trabajo persistente y profundo de motivación hacia valores de protección ambiental y promoción de interrelaciones entre actores permitieron alcanzar consensos y acuerdos, lo que permite afirmar que la elaboración colectiva da cuenta de la construcción de una visión común más allá del enunciado.

Sin embargo, la construcción de la visión común es un proceso continuo en permanente revisión y reformulación que remite a una intencionalidad compartida y de la cual el acuerdo y la formulación de un texto situado temporalmente es un indicador positivo (Píriz, 2012).

3.3. Marco normativo

A continuación se presenta el resumen de la normativa internacional y nacional relacionada con la intervención pública en políticas ambientales, la promoción de la participación de las mujeres en políticas ambientales y la vinculación de ambas temáticas.

3.3.1. Acuerdos internacionales

La cuestión de la equidad de género en un proceso de participación en las decisiones relativas a un área protegida se encuentra en la intersección de dos marcos normativos: el relacionado con el ejercicio ciudadano de las mujeres y el relativo a la protección ambiental.

Los acuerdos internacionales han establecido vínculos importantes entre ambos campos temáticos, tal como puede observarse en el Cuadro A 2 del Anexo. La Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer ratificada por el Gobierno uruguayo por la Ley N° 15.164 del 4 de agosto 1981 es un hito fundamental en relación con los derechos de las mujeres en el plano internacional y establece en su exposición de motivos el convencimiento de los países miembros de la comunidad internacional de que “la máxima participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, en todos los

campos, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz” (ONU, 1979).

Esta convicción se traduce en el texto de la Convención, específicamente en el Artículo 7, en el que se obliga a los Estados Partes a tomar “todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres”, una serie de derechos, entre ellos el de participar en la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales, y en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país (ONU, 1979).

Teniendo en cuenta el tipo de población y la categorización del área de la Laguna de Rocha, también es pertinente tomar en cuenta el Artículo 14 que refiere que los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y “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”, nombrando a texto expreso la participación en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles y las actividades comunitarias (ONU, 1979).

Especial atención merece la Plataforma de Acción de Beijing, aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer que desarrolla en el Capítulo K el tema “La mujer y el medio ambiente”, constatando que:

La mujer sigue en gran medida sin participar en el proceso de formulación de políticas y adopción de decisiones en materia de ordenación, conservación, protección y rehabilitación del medio ambiente y los recursos naturales; su experiencia y aptitudes en la defensa y la vigilancia de la ordenación adecuada de los recursos naturales siguen muy a menudo marginadas de los órganos normativos y de adopción de decisiones. (p. 180).

Consecuentemente, se formula el objetivo estratégico K.1.: “Lograr la participación activa de la mujer en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente en todos los niveles” (ONU, 1995b).

En el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo realizada en El Cairo, en el apartado C, sobre Población y Medio Ambiente, del capítulo III “Relaciones entre la Población, el Crecimiento Económico Sostenido y el Desarrollo Sostenible” se propone la medida 3.30:

Se deberían adoptar medidas para estimular la plena participación de todos los grupos pertinentes, especialmente las mujeres, a todos los niveles de adopción de decisiones sobre cuestiones de población y medio ambiente a fin de conseguir una ordenación sostenible de los recursos naturales. (ONU, 1994).

El Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social realizada en Copenhague, en su Capítulo I, titulado “Un entorno propicio para el desarrollo social”, en el numeral 7 establece:

Todos los miembros de una sociedad deberían tener la oportunidad de ejercer el derecho y la responsabilidad de participar activamente en los asuntos de la comunidad en que viven. La equidad entre los sexos y la igualdad y plena participación de la mujer en todas las actividades económicas, sociales y políticas son también fundamentales. Es preciso eliminar los obstáculos que han restringido el acceso de la mujer a la adopción de decisiones. (ONU, 1995a).

En el subtítulo “Un entorno político y jurídico favorable en los planos nacional e internacional” indica:

Para que el entorno político contribuya al logro de los objetivos del desarrollo social es esencial (...) asegurar la plena participación de las mujeres en todos los niveles de adopción y aplicación de decisiones, y en los mecanismos económicos y políticos mediante los cuales se formulan y se aplican las políticas. (ONU, 1995a).

Finalmente, en el capítulo II “Erradicación de la pobreza”, en el apartado “Bases para la Acción y Objetivos” se establece que la pobreza tiene diversas manifestaciones además de la falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sustentables, caracterizándola también por la falta de participación en la adopción de decisiones en la vida civil, social y cultural y agregando que “las mujeres soportan una parte desproporcionada de la carga de la pobreza”. En el numeral 27 se proponen objetivos y metas para la lucha contra la pobreza y entre otras se nombra:

Elaborar y aplicar medidas de protección del medio ambiente y ordenación de los recursos en que se tengan en cuenta las necesidades de las personas que viven en la pobreza y los grupos vulnerables, de conformidad con el Programa 21 y los diversos acuerdos, convenciones y programas de acción aprobados. (ONU, 1995a).

En la Declaración del Milenio de la Asamblea General de las Naciones Unidas emitida en Nueva York en el año 2000, los jefes de Estado reafirman los compromisos tanto en relación con las situaciones de discriminación de las mujeres como forma de lucha contra la

pobreza, como de promover el desarrollo sustentable con una nueva ética de protección del ambiente (ONU, 2000).

El Consenso de Quito, surgido de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe realizada en 2007 en Ecuador, también vincula en su concepción la importancia del avance en la consecución de derechos de las mujeres y su participación en ámbitos de deliberación y decisión en relación con los territorios que habitan. Particularmente pertinente para el planteo del presente estudio es el acuerdo iv:

Ampliar y fortalecer la democracia participativa y la inclusión igualitaria, plural y multicultural de las mujeres en la región garantizando y estimulando su participación y valorando su función en el ámbito social y económico y en la definición de las políticas públicas, adoptando medidas y estrategias para su inserción en los espacios de decisión, opinión, información y comunicación. (CEPAL, 2007).

Por su parte, el Consenso de Brasilia 2010, emanado de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, en su acuerdo para la Acción 3 determina:

Ampliar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder” y particularmente en el inciso a) “Incrementar y reforzar los espacios de participación igualitaria de las mujeres en la formulación e implementación de las políticas en todos los ámbitos del poder público. (CEPAL, 2010).

Otros documentos de consenso internacional también incluyen la necesidad de promover la participación de las mujeres en la toma de decisiones haciendo referencia a los documentos antes citados.

Particularmente la Declaración del Milenio de la Asamblea de Naciones Unidas en la cual se definen los objetivos de desarrollo para el siglo XXI, establece en el Objetivo V, “Derechos Humanos, Democracia y Buen Gobierno” que se reafirma la necesidad de “aplicar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” y “trabajar aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos de nuestros países” (ONU; 2000).

Asimismo, en la Carta Democrática Interamericana acordada en Quebec, en el Artículo 15 se plantea:

El ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente. Es esencial que los Estados del Hemisferio implementen políticas

y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones. (OEA, 2001).

Por otra parte los tratados internacionales más significativos sobre desarrollo sustentable (referido en algunos de ellos como “sostenible”) han reconocido la particular importancia de la participación de las mujeres y de la incorporación de la perspectiva de género.

La Agenda 21, emanada de la Cumbre de la Tierra de Naciones Unidas, realizada en 1992, contiene en el capítulo 24 las “Medidas Mundiales en Favor de la Mujer para Lograr un Desarrollo Sostenible y Equitativo”. Propone a los Gobiernos objetivos en esta materia tales como:

Aplicar las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer, sobre todo en lo que respecta a la participación de la mujer en la ordenación nacional de los ecosistemas y la lucha contra la degradación del medio ambiente; y aumentar el número de mujeres en los puestos de adopción de decisiones, planificación, asesoramiento técnico, dirección y divulgación en las esferas del medio ambiente y el desarrollo. (ONU, 1992a).

En esta misma cumbre se formuló el Convenio sobre la Diversidad Biológica (ONU, 1992b), ratificado por Uruguay en 1993, que constituye una de las bases normativas fundantes del SNAP; en su preámbulo reconoce la importancia de la función de la mujer en la conservación y la utilización sustentable de la diversidad biológica y la necesidad de su participación en todos los niveles de la formulación y ejecución de las políticas al respecto.

Posteriormente, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó un Plan para la Ulterior Ejecución del Programa 21 que, en su evaluación de los progresos realizados desde la Cumbre de la Tierra, enfatiza que “habría que ofrecer a la mujer mayor oportunidad de participar efectivamente en el desarrollo económico, social y político en igualdad de condiciones en todos los sectores de la economía.” Y en el listado de esferas que necesitan de medidas urgentes para el desarrollo sustentable expresa: “En particular, será esencial para ese desarrollo dar a la mujer un mayor papel y plena participación en pie de igualdad en todos los sectores de la sociedad y sobre todo en el proceso de adopción de decisiones” (ONU, 1997).

Ante la decepción por los retrocesos en el desarrollo sustentable respecto a lo acordado en la Agenda 21, la Cumbre de Johannesburgo (ONU, 2002) pretendió avanzar en acciones y resultados centrándose en la aplicación de medidas y estableciendo metas que se

organizan en un “Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible”. La cuestión de tener en cuenta a las mujeres y promover su participación está presente en el texto con frecuencia, pero específicamente en relación con los temas centrales de esta tesis, en el capítulo IV, “Protección y gestión de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social”, bajo el tema “Biodiversidad” se establece como meta:

k) Alentar a todas las partes interesadas a que contribuyan al logro de los objetivos del Convenio y facilitar esa contribución, y reconocer en particular el papel concreto de los jóvenes, las mujeres y las comunidades autóctonas y locales en la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

Y también en el acápite H, “Fortalecimiento de los Marcos Institucionales para el Desarrollo Sostenible en el Plano Nacional” se acuerda:

Todos los países deberían promover la participación pública, incluso mediante medidas encaminadas a proporcionar acceso a la información en lo que respecta a la legislación, los reglamentos, las actividades, las políticas y los programas. También deberían promover la plena participación pública en la formulación y aplicación de políticas de desarrollo sostenible. Las mujeres deberían poder participar plenamente y en pie de igualdad en la formulación de políticas y la adopción de decisiones. (ONU, 2002).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible “Río+20”, realizada en 2012, produjo el documento denominado “El futuro que queremos”, en donde se reafirma la necesidad de promover el empoderamiento de las mujeres como componente indispensable del desarrollo sustentable y se incluye a las mujeres como uno de los grupos principales a incluir en los procesos participativos, reconociendo el valor de su contribución y su capacidad de liderazgo. Particularmente en el capítulo “La igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres”, en el numeral 237, se reconoce:

A pesar de los avances logrados en materia de igualdad entre los géneros en algunos ámbitos, el potencial de las mujeres para colaborar en el desarrollo sostenible, contribuir a este y beneficiarse de él como líderes, participantes y agentes de cambio no se ha aprovechado plenamente debido, entre otros motivos, a la persistencia de las desigualdades sociales, económicas y políticas. Apoyamos la priorización de medidas para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres en todas las esferas de nuestras sociedades, incluida la eliminación de las barreras para su participación plena y en pie de igualdad en la toma de decisiones y la gestión a todos los niveles. (ONU, 2012).

Y también se afirma en el numeral 242: “Reconocemos que la igualdad entre los géneros y la participación efectiva de la mujer son importantes para la adopción de medidas eficaces en todos los aspectos del desarrollo sostenible” (ONU, 2012).

3.3.2. Normativa nacional

En el plano nacional, a pesar de las numerosas indicaciones de la legislación internacional ratificada por el Estado uruguayo, los marcos normativos referentes a la protección ambiental y a la promoción de la participación de las mujeres no enuncian puntos en común.

La revisión de la legislación uruguaya vinculada al género en busca de identificar lo relacionado con la participación ciudadana de las mujeres remite al Artículo 377 de la Ley N° 17.930, por la cual se crea el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES); en la definición de los cometidos de este organismo se señala:

C) Promover una ciudadanía plena, garantizando la inclusión social, política, económica y cultural de las mujeres, así como su participación activa en el proceso de desarrollo nacional.

D) Velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales que el país ha suscrito en materia de género y realizar y ejecutar, dentro de sus posibilidades financieras, los convenios internacionales de cooperación vinculados a dicho cumplimiento.” (Ley N° 17.930, 2005).

La Ley N° 18.104 de Igualdad de Derechos y Oportunidades Entre Hombres y Mujeres en la República, aprobada en 2007, establece que se debe formular un Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos que deberá “garantizar el respeto y la vigilancia de los derechos humanos de las mujeres conceptualizados como derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, aplicando y desarrollando una legislación igualitaria”; y reafirma en este caso como objetivo de ese plan el numeral C citado en el párrafo anterior.

El Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos: Políticas Públicas hacia las Mujeres 2007-2011 (PIODNA), aprobado por un decreto del Poder Ejecutivo en mayo de 2007, no incluye aspectos que vinculen la participación de las mujeres con los procesos locales de participación pública en cuestiones ambientales.

El análisis de las normas referidas a la regulación ambiental que se aplican al territorio del Área Protegida de la Laguna de Rocha no permite tampoco encontrar referencias

específicas a la intersección de los temas de este estudio (Ver Cuadro A 1 y Fuente elaboración propia

Cuadro A 3 del Anexo).

Las referencias a la participación pública que estas normas realizan se encuentran en:

- El Decreto 52/005 de reglamentación del Artículo 20 de la Ley N° 17.234 de creación del SNAP, en el que se crean las CAE y se establece como uno de sus objetivos “oficiar como ámbito de participación de las comunidades locales en la gestión del área”.
- El numeral D del Artículo 6 de la Ley N° 17.283, por el que se establece el derecho y la obligación de personas y organizaciones a participar en el compromiso de proteger el ambiente.
- El Decreto 12/2003 del departamento de Rocha, de “Ordenanza Costera”, que reconoce la importancia de la participación de las poblaciones locales y los sectores involucrados.

La normativa nacional contrasta notoriamente con lo constatado en los convenios internacionales en lo referido a la protección ambiental: en ningún caso se hace referencia a la necesidad de promover o fortalecer la participación de las mujeres como componente indispensable para el desarrollo sustentable. No se advierte la necesidad de poner atención en la equidad de los procesos participativos locales, que queda librada a una supuesta igualdad de oportunidades inexistente. Tampoco la normativa que pretende promover la justicia de género hace referencia a los espacios de participación relativos a la protección ambiental.

De este análisis surge claramente que la tendencia de la normativa internacional es vincular ambos temas, mientras que la nacional los separa (Ver en el Cuadro A 2 y el Fuente elaboración propia

Cuadro A 3 del Anexo). Esto dificulta la tarea de la transversalización al no darle sustento legal y genera una incongruencia entre la legislación internacional ratificada –y, por lo tanto, de valor legal– y las normas nacionales que no la recogen y, en consecuencia, no la implementan.

4. Del análisis a la propuesta

4.1. Resultados

4.1.1. El género en el SNAP: análisis de los documentos de políticas institucionales

A partir de la lectura analítica de los documentos de trabajo del SNAP se puede construir una clasificación registrada en el Cuadro 3, con el criterio que se detalla a continuación:

- documentos que hacen referencia explícita al género y recomiendan prácticas que aportan a la justicia de género;
- documentos que utilizan en su metodología algunos elementos del análisis de género;
- documentos que incorporan la separación de algunos datos por sexo, lo que permitiría avanzar en el análisis de género pero se no incursiona en ello;
- documentos que se basan en conceptos de participación que permitirían fundamentar la incorporación de la perspectiva de género, pero no hacen referencia a ella;
- documentos que no hacen referencia alguna, ni explícita ni implícitamente, a cuestiones vinculadas al género.

Cuadro 3. Resultado de análisis de documentos de trabajo del SNAP

Nº	Título	Autor	Año	Observaciones
	Plan Estratégico 2015-2020	SNAP	2015	
28	Directrices para la planificación de áreas protegidas de Uruguay	Paola Mejía	2012	“Al momento de designar los integrantes del grupo asesor local es importante tomar en cuenta: (...) que exista una adecuada representación por género” (entre otros puntos).
	Evaluación participativa de la gobernanza. Un manual para acompañar un proceso participativo	Pippa Heylings et al.	2012	La equidad se establece como un principio de buena gobernanza y, por lo tanto, como indicador de proceso.

	para evaluar la gobernanza			
29	Plan de Mediano Plazo 2010-2014	SNAP	2010	<p>Definición de equidad: “Implica la existencia de mecanismos de participación para la toma de decisiones sobre el área protegida, un marco político y legal justo y la distribución equitativa de los costos y beneficios de la conservación”. (p. 30).</p> <p>Objetivo 7: “Fortalecer los mecanismos de participación temprana con equidad y enfoque territorial para la gestión de las áreas protegidas.”</p> <p>Acción: “Establecer mecanismos de participación social que promuevan la equidad de género y entre diferentes grupos de edades”. (p. 64).</p>
22	Marco conceptual para la definición de modelos de gobernanza en áreas protegidas en Uruguay	Laura García Tagliani	2010	<p>La equidad es uno de los ejes del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) adoptado en 2004 en la 7ª Conferencia de las Partes (COP-7). (p. 4).</p> <p>Principios de la buena gobernanza: “El principio de legitimidad y voz se traduce en la participación ciudadana en todos los niveles de toma de decisiones relacionada con las áreas protegidas (incluyendo la formulación de la normativa, la planificación del sistema, el establecimiento de áreas protegidas, la planificación de la gestión de las áreas y las operaciones de la gestión) con énfasis especial en el nivel local y el enfoque de equidad social y de género.” (p. 6).</p>
21	Lecciones aprendidas	Alain Santandreu	2010	
18	Estrategias de comunicación social. Laguna de Rocha, Laureles, Cañas y Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay	La Lata, Comunicación Participativa	2008	<p>El trabajo de diagnóstico incluyó opinión de niños y niñas. Recoge la situación de las mujeres y sus dificultades específicas.</p> <p>No se incluye en la estrategia comunicacional propuesta la continuidad de esta práctica que tienen</p>

				incorporada en su metodología como asesores.
17	Guía de planificación participativa (borrador)	Paola Mejía	2009	<p>En los Lineamientos para el proceso de consulta sobre el borrador del Plan de Manejo se recomienda la aproximación a los actores sobre la base de equidad y transparencia. (p. 70).</p> <p>La participación social con equidad se plantea como principio que guía la gestión. (p. 58).</p> <p>El análisis de actores debe permitir “entender la forma en la que cada actor interesado (jóvenes, hombres, mujeres, asociaciones, gobierno local, central, etc.) influye en el uso de los recursos naturales.” (p. 34).</p> <p>Al momento de designar a los integrantes del grupo asesor local es importante tomar en cuenta: “que representen los intereses de distintos sectores de la sociedad (de los/as niños/as, jóvenes, mujeres, hombres, adultos).” (p. 37).</p>

Fuente: elaboración propia

-  Sin referencia alguna a cuestiones relacionadas al género
-  Maneja conceptos de participación que permiten fundamentar la incorporación de la perspectiva de género
-  Recomienda prácticas que aportan a la equidad de género
-  Utiliza en su metodología algunos elementos de análisis de género
-  Incorpora datos que permitirían avanzar en el análisis de género pero no los analiza

En el Cuadro 4 se muestran los resultados del análisis realizado en los informes de asesorías solicitados por el SNAP, para el que se utilizaron los mismos criterios que para analizar los documentos oficiales del organismo. Las referencias de color son las mismas que se usan en el Cuadro 3.

Cuadro 4. Resultados del análisis de Informes de Asesorías

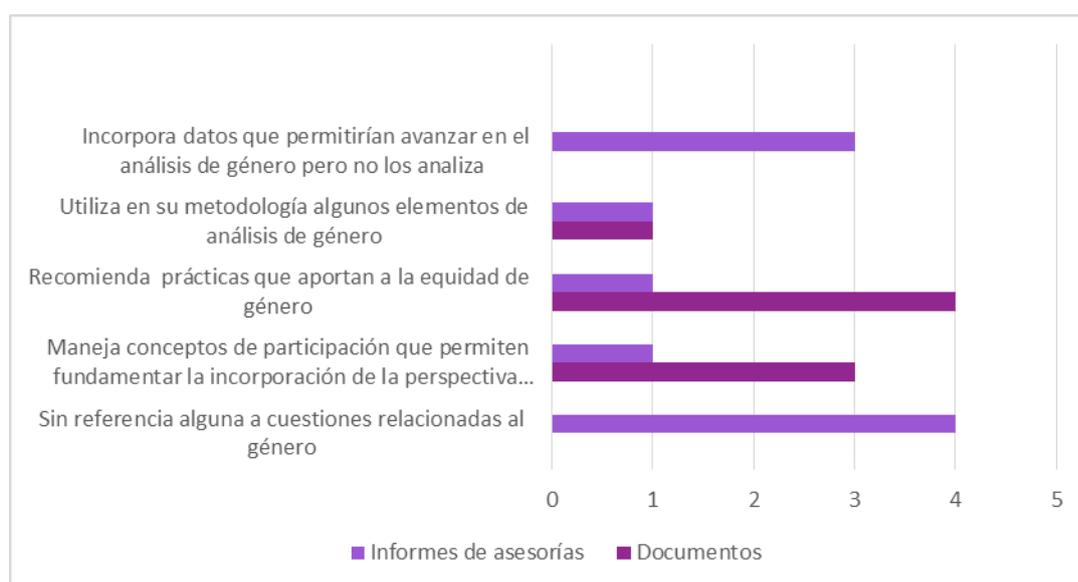
Nº	Título	Autor	Año	Observaciones
3	Memoria de Participación 2005. Proceso de participación y consulta. Informe de actividades y resultados.	Soledad Ávila	2005	
16	Situación de la mujer rural en Uruguay	Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay (AMRU)/Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR)/SNAP	2008	Da un marco general de la situación de las mujeres rurales y se consignan sus dificultades por discriminación de género.
17	Informe de caracterización socio-productiva para los departamentos de Rocha, Treinta y Tres, Tacuarembó, Rivera y Río Negro. Plan de trabajo	AMRU/CNFR/SNAP	2008	Informa sobre la distribución demográfica por sexo y la población escolar primaria y secundaria en los tres departamentos. No analiza los datos.
18	Informe de resultados de la encuesta realizada a productores y productoras vinculados a grupos de la AMRU y entidades de base de la CNFR.	AMRU/CNFR/SNAP	2008	Fueron entrevistados 68 hombres y 84 mujeres pero en el informe no aparecen las respuestas discriminadas por sexo. Se aclara que la base de datos resultante de la investigación permitiría hacerlo con posterioridad.
30	Propuesta de diseño Institucional para el SNAP	Consultora CPA Ferrere	2011	
31	Entendimiento del marco institucional y normativo del SNAP	Consultora CPA Ferrere	2011	

32	Diagnóstico socioeconómico y valoración del Área Protegida de la Laguna de Rocha	Marcelo Caffera	2009	Se toma el dato de distribución por sexo de la población, pero no se visualiza ni analiza la marcada diferencia con la distribución a escala nacional.
40	Evaluación de la efectividad de gestión de las áreas protegidas de Uruguay	Marina Cracco	2010	Incluye en las recomendaciones que, de seguir utilizándola, la herramienta METT (Management Effectiveness Tracking Tool) para el diseño de las áreas protegidas debería profundizarse para incluir, por ejemplo, aspectos vinculados a género u otras discriminaciones.
44	Evaluación de la efectividad del manejo de las áreas protegidas	Magdalena Lorenzo	2012	Se trabaja con la metodología METT; no se recoge la recomendación del documento 40.

Fuente: elaboración propia

En la Gráfica 1 se muestra un resumen de la presencia de los indicadores señalados.

Gráfica 1. Resumen del análisis de documentos e informes de asesoría del SNAP



Fuente: elaboración propia

La lectura sistemática de los documentos que expresan la política institucional del SNAP (ver Cuadro 3) permite afirmar que la inclusión de la dimensión de género en ellos es relativamente inconsistente.

Ese primer grupo de materiales analizado son documentos de trabajo que expresan la política oficial asumida por la institución, entre ellos se encuentran dos planes estratégicos y los instrumentos conceptuales y metodológicos de planificación y evaluación de los modelos de gobernanza en las áreas protegidas.

El resumen general presentado en la Gráfica 1 muestra que cuatro documentos hacen referencia explícita a la cuestión de género y en los tres que no hacen mención explícita, la concepción de la participación, los actores y la gestión compartida permitiría fundamentar la inclusión de la dimensión de género. Por último, un documento utiliza el análisis de género en su formulación diagnóstica aunque no lo recoge en sus recomendaciones.

Este resultado, en principio alentador, se relativiza al profundizar en los contenidos.

El Plan Estratégico de Mediano Plazo (SNAP, 2010) y el *Marco conceptual para la definición de modelos de gobernanza en áreas protegidas en Uruguay* (García Tagliani, 2010) incursionan en la dimensión con cierta profundidad en tanto el primero incluye el concepto de equidad de género en la formulación de metas y acciones y el segundo, como principio de la buena gobernanza,

En los otros casos las referencias son generales y aluden a la necesidad de equidad de género o de la participación de las mujeres, pero sin otra explicitación.

Especial atención merece el caso de los planes estratégicos; el correspondiente al período 2010-2014 asume una definición de equidad y la desarrolla en un objetivo y en la acción correspondiente (ver Cuadro 3). Sin embargo, en el Plan Estratégico 2015-2020, que es el vigente, este objetivo desaparece y no hay ninguna referencia a la cuestión de género. No obstante, en este plan se reconoce el desafío de gestionar la articulación entre el desarrollo sustentable y la conservación de la biodiversidad, lo cual permite fundamentar que, para la congruencia con la legislación internacional, la dimensión de género debería ser incluida como componente ineludible de la gestión de las áreas protegidas, ya que no es posible el desarrollo sustentable sin equidad de género. Se plantea también que las áreas protegidas pueden consolidarse como “espacios piloto de experimentación para el diseño y desarrollo, a escala local, de nuevos instrumentos, nuevas tecnologías y nuevas formas de

gobernanza para la gestión territorial y el manejo de los recursos naturales y culturales” (SNAP, 2010, p.17). Es de esperar que estas nuevas formas de gobernanza a que se alude incluyan el análisis de la dimensión de género en los procesos participativos.

Los informes de asesorías (ver Cuadro 4), por su parte, si bien no expresan la posición de la institución, en su conjunto dan idea del rumbo del pensamiento institucional y de la posición de los asesores que se consultan.

Cuatro de estos documentos no hacen ningún tipo de referencia vinculable a la cuestión de género, tres incorporan algunos datos discriminados por sexo y uno utiliza en su metodología elementos de género, pero ninguno avanza en el análisis de sus implicaciones y solamente uno explicita la necesidad de avanzar en la consideración de la dimensión de género.

En la mayoría de los documentos de las dos categorías analizadas, la concepción de participación de los actores refiere consecuente y enfáticamente a su diversidad, de lo cual puede deducirse que esta es valorada o, por lo menos, reconocida y, por lo tanto, debería incluir la participación de actores que representen los intereses de género.

No obstante, en las enumeraciones de actores o en los ejemplos incluidos en los documentos ningún grupo de mujeres es considerado actor, sino que las mujeres se suponen incluidas en otras categorías a las que también pertenecen. A modo de ejemplo, las pescadoras se incluyen dentro de los pescadores y no se reconoce la eventual diferencia de intereses o relación con los recursos naturales.

En definitiva, es posible concluir que si bien en los documentos oficiales estaría sugerida y/o habilitada la posibilidad de considerar y fundamentar las cuestiones de género en la gestión de las áreas protegidas, nada de esto se concreta suficientemente en las asesorías, en las cuales de algún modo su mención depende más de los/las autores/as del documento que de una política consistente de la institución. Por otra parte, en aquellas oportunidades en que se menciona, salvo en un solo caso, no deja de ser un enunciado general respecto a la equidad. Por su parte, en los planes estratégicos se observa un retroceso en este aspecto en la medida en que el tema dejó de estar enunciado en el sistema de objetivos y acciones.

La política nacional, por lo tanto, no condice con la normativa internacional, en la cual se pone un acento importante en la necesidad de aportar a la justicia de género desde el manejo de las áreas protegidas, y es posible afirmar que en Uruguay, en este ámbito, no se respetan los acuerdos internacionales ratificados.

4.1.2. La relación de los habitantes del área con los recursos naturales

En el área protegida se distinguen cuatro espacios en los que habitan personas. La Riviera, Puerto de los Botes y La Barra son tres asentamientos humanos con características diferentes. En el resto del área hay establecimientos de explotación agropecuaria.

La Riviera es un barrio balneario utilizado casi exclusivamente por la población rochense, en el que paulatinamente se fueron asentando habitantes. Eso determina que hay muchas viviendas que se utilizan solamente en verano o los fines de semana. La población permanente es reducida, tal como puede apreciarse en el Cuadro 2, y hay un desbalance marcado en la distribución por sexo, con más hombres que mujeres. De acuerdo a la información obtenida esto responde a que matrimonios, generalmente habitantes de Rocha, que se separan y que disponen de casa en La Riviera las utilizan como solución habitacional para el hombre.

La relación de los habitantes con los recursos naturales del área protegida se basa principalmente en el disfrute de la calma y el paisaje pero sin una interacción más comprometida, salvo la eventual pesca con caña de algunos varones.

Puerto de los Botes, casi en situación de continuidad geográfica con La Riviera, albergó hace algunos años a pescadores artesanales, que se fueron retirando, quedando actualmente uno o dos y siendo sustituidos por algunas familias y hombres solos en mayor proporción que en La Riviera. Este grupo tiene una mayor relación con los recursos naturales sobre todo por la pesca de tipo deportiva y en menor medida la caza, aunque al estar prohibida poco se habla de esta actividad.

Los establecimientos agropecuarios de la zona están habitados básicamente por hombres, ya que las mujeres, salvo algún caso excepcional, no se dedican a esta actividad productiva y en cuanto a mano de obra femenina solo se ocupa a alguna cocinera. En la mayor parte de los casos las esposas de los hombres vinculados a la producción agropecuaria viven en la ciudad, considerando el predio como el lugar de trabajo exclusivo del esposo, tanto en el caso de propietarios como de peones. La relación con los recursos naturales está marcada por la actividad productiva y compromete fundamentalmente el uso del suelo, las pasturas, el agua subterránea y el bañado. La mayor parte son productores de animales, aunque hay algún emprendimiento de cultivo de soja, donde el uso de los recursos naturales es más intenso y previsiblemente compromete en mayor medida la sustentabilidad ambiental.

La Barra es el lugar más característico del área protegida, ya que el asentamiento de pescadores artesanales que allí se sitúa es considerado parte de su patrimonio cultural. Así mismo los pobladores, familias de pescadores artesanales de la laguna, han sido uno de los grupos más activos en el proceso participativo del área protegida. Tienen con la laguna y su entorno un vínculo marcado por la tradición y la afectividad. En este grupo, dado el modo de vida, que implica una relación importante con el ecosistema, resulta relevante profundizar en las características de las relaciones con los recursos naturales por sexo. Esto se realizó en un taller del cual surge una enumeración de tareas que se presenta en el Cuadro 5. A efectos de ordenarlas, se distingue entre actividades productivas, reproductivas y comunitarias.

Cuadro 5. Actividades de la comunidad de pescadores por sexo

Actividades	Mujeres	Hombres
Productivas	Filetear pescado Preparar pulpa de cangrejo sirí	Pescar Filetear pescado Changas Traslados en automóvil
Reproductivas	Cocinar, fregar, limpiar, lavar Educación de los/las niños/as Cuidado de la salud familiar Sostén afectivo Traslados en motocicleta	Los más jóvenes a veces cocinar, a veces fregar Traslados en automóviles
Comunitarias	Organización de actividades comunitarias Organización de APALCO Vinculación con entorno social: escuela, otras organizaciones Traslados en motocicleta	

Fuente: elaboración propia

Adicionalmente, resulta relevante aclarar que, para transportarse, las mujeres suelen usar motocicletas; varias familias poseen automóviles, pero las mujeres no conducen, dependen para movilizarse de los hombres en todo aquello que no son las diligencias

cercanas. Se ocupan de la salud de todos: niños/as, ancianos/as y adultos/as. Esto implica los cuidados directos, pero también las consultas médicas, y obtener y administrar medicamentos. Aunque para los traslados a los servicios de salud de Rocha dependen de los hombres, ellos las transportan pero no se hacen cargo de las gestiones y relaciones asociadas.

La información antecedente fue expresada por las mujeres a partir de los dibujos realizados en el taller de pescadoras, que se exponen en el Gráfico 5.

Gráfico 5. Utilización de los recursos naturales por sexo



Fuente: Taller de pescadoras

La descripción de actividades fue luego categorizada según el Cuadro 6, en el cual se dimensiona el uso diferencial por sexo de los recursos naturales. Se utilizó una escala de mucho, medio y poco asociada a colores: rojo mucho, azul medio, verde poco.

Cuadro 6. Utilización de los recursos naturales por sexo

Recursos Actividades	Suelo		Agua		Flora		Playas		Bañados		Mar		Fauna		Sol***	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Alimentación	■	■	■	■	■	■	■				■	■	■	■		
Entretenimiento	■	■	■	■			■	■	■		■		■		■	■
Higiene			■	■												
Energía															■	■
Pesca			■	■			*	■					■	■	■	■
Construcción	■		■													
Agricultura	■	■	■	■												
Transporte	■	■	■	■									**			

* Pesca de lisa con caña

** Utilización de caballos, muy habitual hace unos años, pero actualmente en desuso

*** El Sol no estaba incluido en la propuesta inicial, pero las mujeres subrayaron su importancia como recurso natural.

Fuente: elaboración propia

De este modo se establece claramente que las tareas que predominantemente desempeñan hombres y mujeres habitantes del área difieren entre sí y que su relación con los recursos naturales está condicionada por ellas. Es razonable suponer, por lo tanto, que pueden tener intereses diferentes respecto al manejo de los recursos, aunque aún no se hayan dado las condiciones sociales e institucionales para que se expliciten.

4.1.3. Presencia y participación en la Comisión Asesora Específica (CAE)

Por presencia, en este caso, se entiende la constancia en actas de la asistencia a la reunión correspondiente y se toma la constancia en actas de haber hecho uso de la palabra como indicador de participación.

Los resultados del análisis de las actas de la CAE muestran que la presencia de mujeres en las reuniones es notoriamente más baja que la de varones, tal como se expone en el Cuadro 7.

Cuadro 7. Promedio de presencia de hombres y mujeres según modo de pertenencia

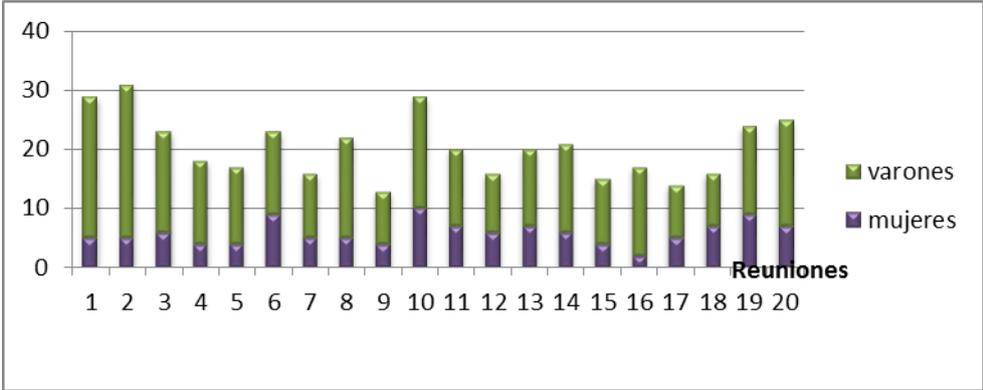
	Representantes locales	Delegados/as institucionales	Total
Mujeres	3,1	2,7	5,8
Hombres	7,3	7,3	14,6
Totales	10,4	10	20,4

Fuente: elaboración propia

Los valores promedios totales revelan que el número de mujeres presentes es aproximadamente un tercio del de hombres, siendo que la presencia de mujeres representantes locales es algo mayor que la de delegadas institucionales, mientras que hombres representantes y delegados muestran paridad.

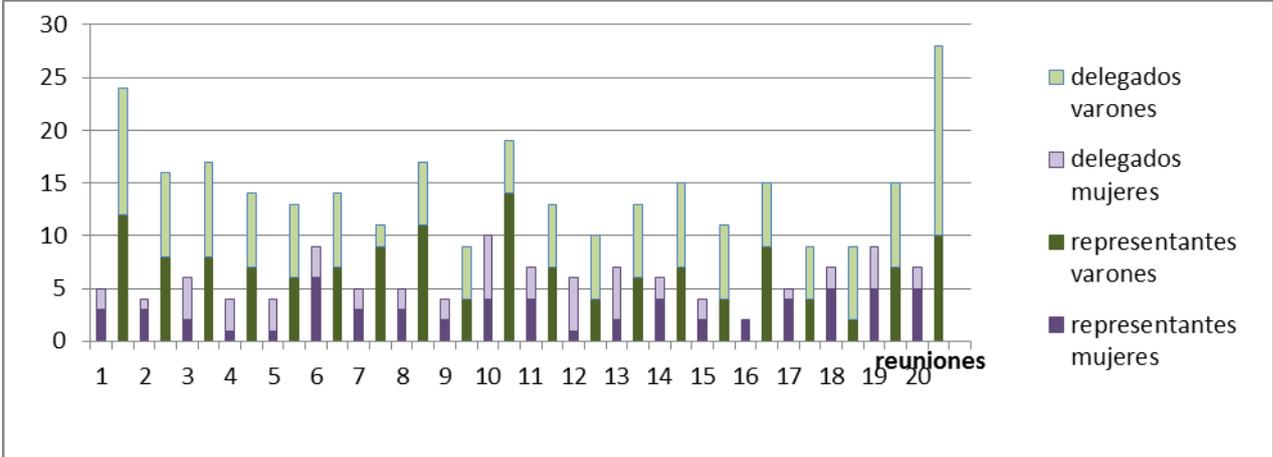
En la Gráfica 2 se muestra que, reunión a reunión, esa relación es consistente en los números totales.

Gráfica 2. Presencia de mujeres y de hombres en las reuniones de la CAE



Con el análisis más detallado que completa las categorías distinguiendo delegados/as de instituciones del Estado y representantes de organizaciones locales por sexo se obtienen los resultados que se presentan en la Gráfica 3.

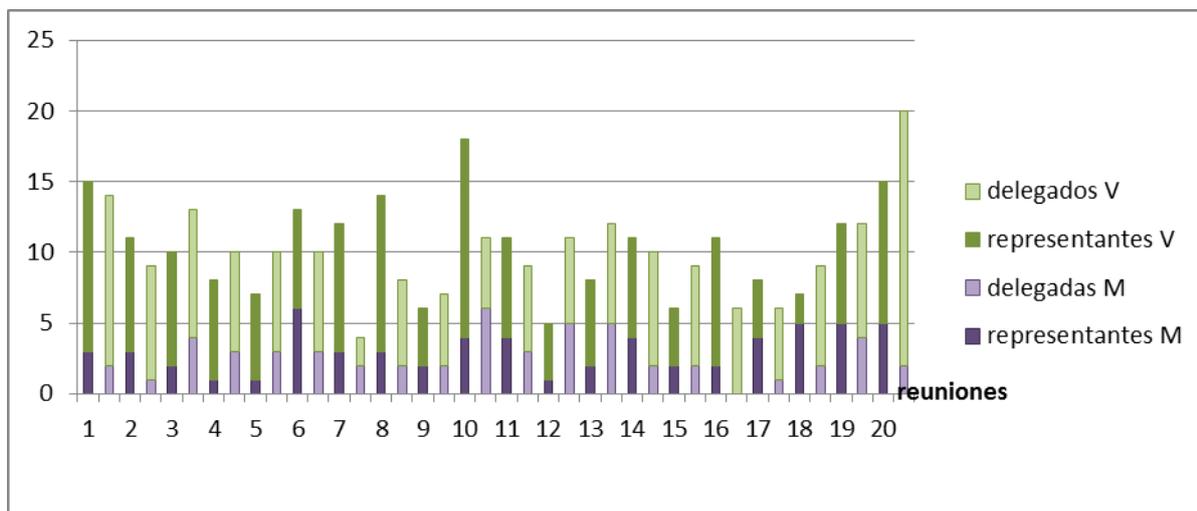
Gráfica 3. Presencia de mujeres y de hombres según el modo de pertenencia a la CAE¹



Los mismos datos pueden graficarse por las categorías de delegados/as de instituciones estatales y representantes de organizaciones locales, mostrando en ellas la distribución entre hombres y mujeres. Se observa en la Gráfica 4 el desequilibrio entre sexos existente en ambas categorías.

¹ El programa para construir la gráfica toma como categoría inclusiva “delegados” y no permite poner “delegadas mujeres”.

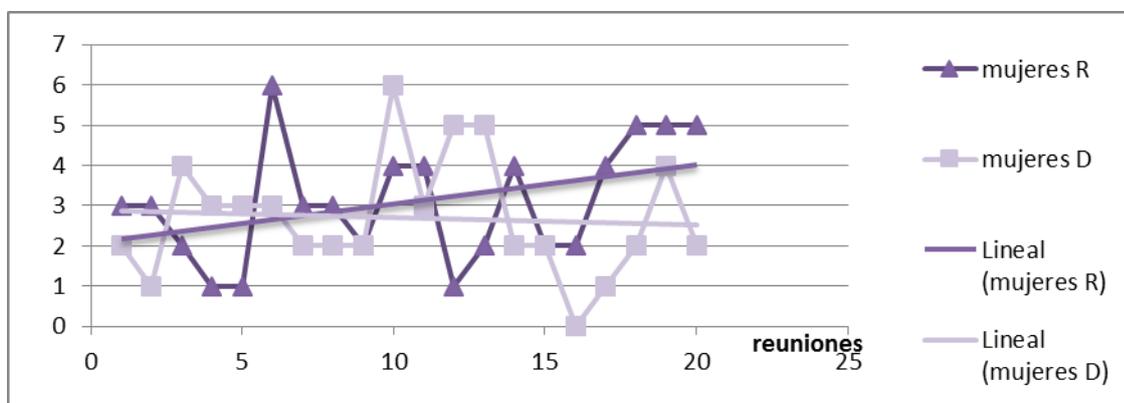
Gráfica 4. Presencia de delegadas/os institucionales y representantes locales por sexo



Se visualiza en la Gráfica 4 que tanto en el caso de las representantes locales como en las delegadas institucionales, su participación es notoriamente menor que la de los hombres. Algunas de las reuniones en las que participaron más delegadas institucionales corresponden a aquellas en las que estuvo presente una representación del equipo de la Universidad en el que la cantidad de mujeres es proporcionalmente mayor.

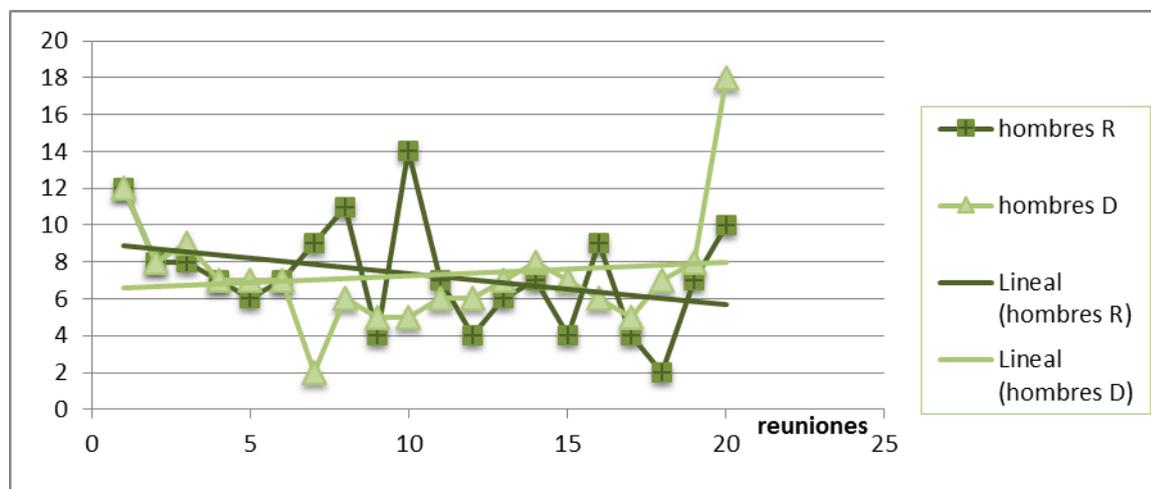
También es interesante observar la evolución de la presencia de varones y mujeres por categorías, lo cual permite ver que la presencia de mujeres representantes (R) ha ido consolidándose en el tiempo, mientras que la tendencia del número de mujeres delegadas (D) presentes desciende ligeramente (ver Gráfica 5).

Gráfica 5. Evolución de la presencia de las mujeres y tendencias



Por el contrario, la tendencia del número de hombres delegados presentes es levemente creciente y la de los representantes desciende moderadamente (ver Gráfica 6).

Gráfica 6. Evolución de la presencia de los hombres y tendencias



De las cuatro categorías, muestra mayor cambio en la tendencia la de las mujeres representantes de organizaciones locales, aumentando porcentualmente más su participación. Sin embargo, en números absolutos, debido a su baja representatividad, esa diferencia tiene poca relevancia.

El otro indicador relevante es la participación consignada en las actas de la CAE, que denota la calidad de la relación entre varones y mujeres en las reuniones, habla de cuánto pueden ellas expresarse, de cuánto se identifican con los temas que se tratan y cuánto son escuchadas cuando hablan. Los promedios de participación pueden observarse en el Cuadro 8.

Cuadro 8. Promedios de participación de mujeres y hombres según modo de pertenencia a la CAE

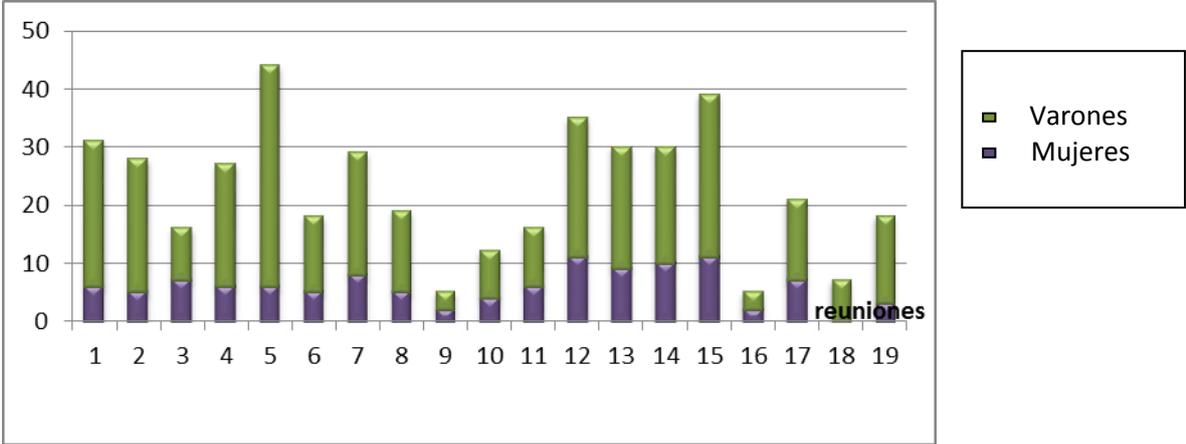
	Representantes locales	Delegados/as institucionales	Totales
Mujeres	1,3	4,6	5,9
Hombres	7,2	9,5	16,7
Totales	8,5	14,1	22,6

Fuente: elaboración propia

La participación de hombres y mujeres considerando los promedios totales guarda una proporción similar a la presencia: algo más de un tercio de participaciones de mujeres respecto a las de los varones. Sin embargo, se advierte una diferencia relevante: las delegadas de instituciones son responsables aproximadamente de la mitad de las participaciones de la categoría, mientras que las representantes locales no alcanzan a tener una sexta parte de las participaciones de los hombres representantes.

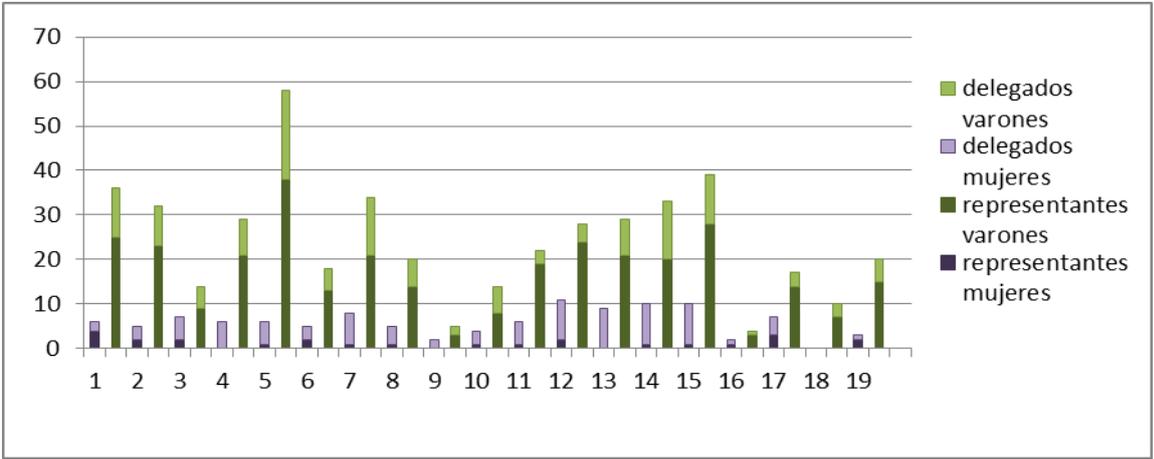
En la Gráfica 7 es posible observar la participación de hombres y mujeres, reunión a reunión.

Gráfica 7. Participaciones registradas de hombres y mujeres

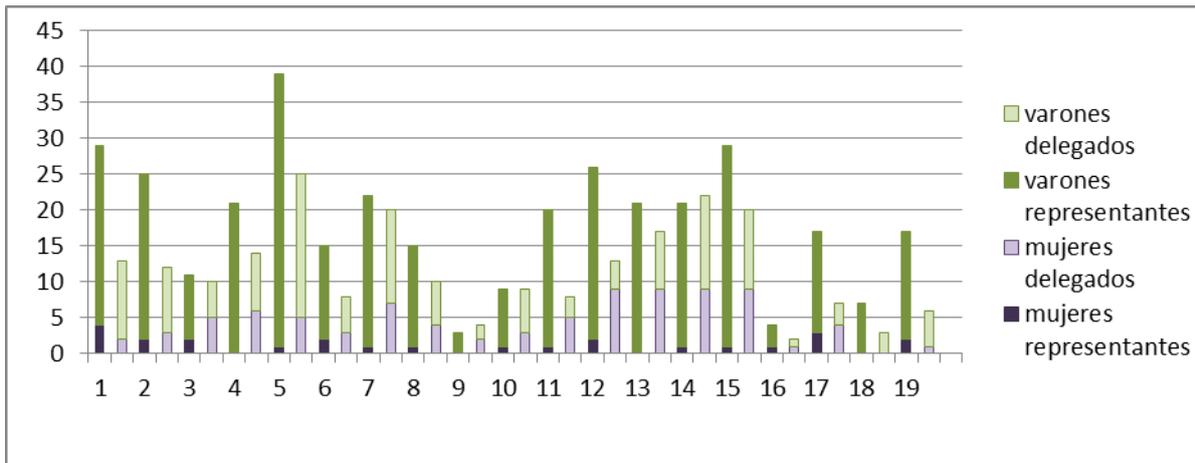


La Gráfica 8 y la Gráfica 9 muestran cómo pesa la participación de los representantes de organizaciones locales y delegados de instituciones estatales en el total de la participación de mujeres y varones, como también la distribución de esa participación dentro de las categorías de delegados/as institucionales y representantes locales.

Gráfica 8. Participación de mujeres y hombres según modo de pertenencia a la CAE

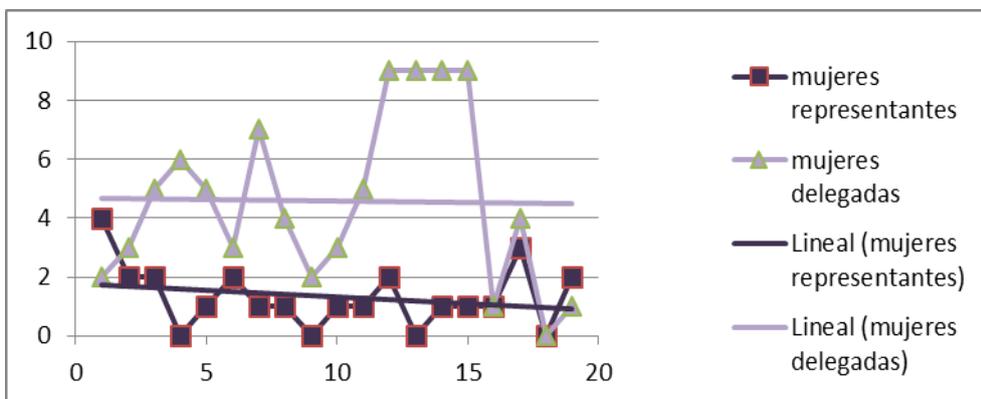


Gráfica 9. Participación de representantes y delegados/as por sexo



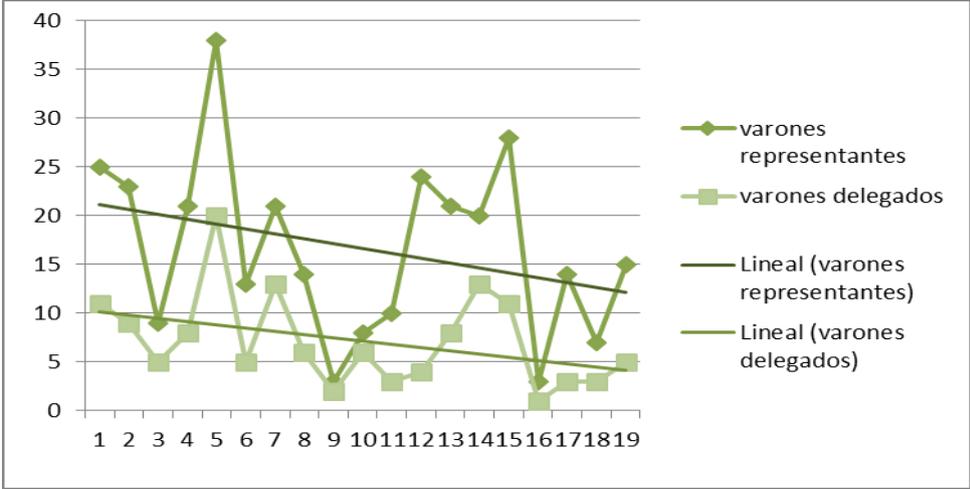
La evolución de la participación de las mujeres revela que no hay una variación sustantiva en términos generales y que las mujeres representantes participan muy poco, mientras las delegadas lo hacen más frecuentemente, particularmente cuando en las reuniones está la delegación de la Universidad, tal como se aprecia en la Gráfica 10.

Gráfica 10. Evolución de la participación de las mujeres y tendencias



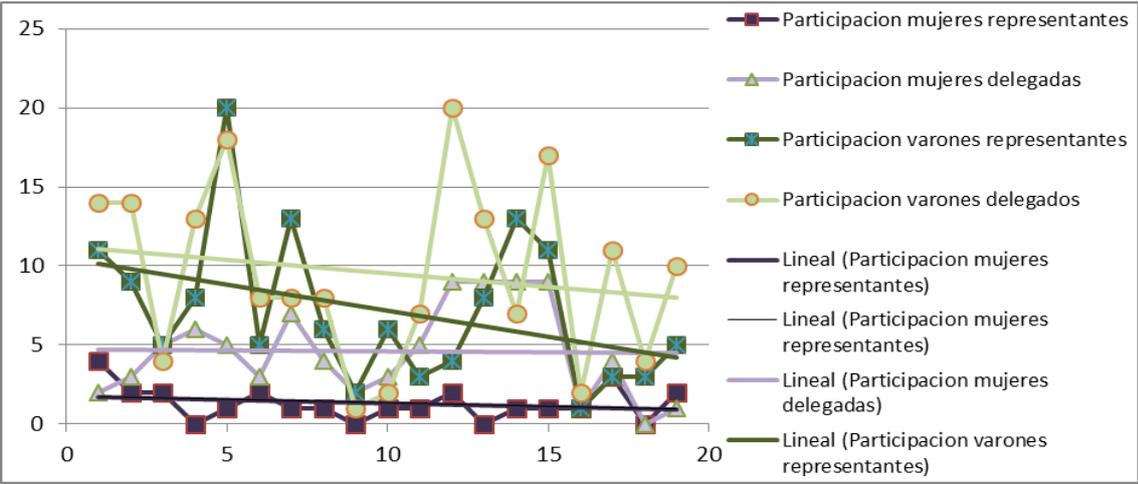
En el caso de los varones se evidencia asimismo una mayor participación de delegados que de representantes, pero con menor diferencia relativa entre ambas categorías y un umbral de participación más alto (ver Gráfica 11).

Gráfica 11. Evolución de la participación de los varones y tendencias



La Gráfica 12 combina las cuatro categorías y permite visualizar mejor esa relación, siendo que los hombres delegados son quienes más participan, seguidos por los representantes, aunque en ocasiones son superados por la participación de las delegadas y, por último, las mujeres representantes son el grupo que sistemáticamente participa menos. Sin embargo, la tendencia de la participación masculina es a la baja, mientras que las mujeres tienden a sostener su participación en el tiempo, aunque las delegadas lo hacen con una variación importante de reunión a reunión.

Gráfica 12. Evolución de la participación de los hombres y tendencias



Análisis de presencia y participación en la CAE

A los efectos del análisis de los datos presentados resultan relevantes dos tipos de cálculos que dan elementos para otorgarles significado: los índices de feminidad, resultado del cociente entre mujeres y hombres por 100 y los cocientes entre representantes y delegados por sexo.

La Gráfica 12 muestra que el peso de la participación de los varones representantes locales con respecto a los delegados institucionales es bastante más fuerte que el de las mujeres representantes respecto a las mujeres delegadas.

Para profundizar en el dimensionamiento del desequilibrio entre varones y mujeres en presencia y participación en la CAE se comparan índices de feminidad (ver Cuadro 9).

Cuadro 9. Índices de Feminidad promedio (cociente entre mujeres y hombres x 100)

	Total	Representantes locales	Delegados/as de organismos
Presencia	43,03	52,9	43,18
Participación	40,6	27,6	64,4

La presencia de las mujeres es un poco más alta que su participación, es decir, las mujeres están más de lo que hablan. Además se advierte una notoria diferencia entre representantes locales y delegados de organismos. Esa relación se invierte en el caso de los delegados y delegadas, dado que el índice de feminidad de las participaciones casi duplica el de su presencia. Por el contrario, entre representantes locales el índice de feminidad de presencia casi dobla el de participación. Esto significa que las mujeres representantes locales están poco, pero además están más calladas.

No se puede afirmar que exista una correlación entre la presencia y la participación de las mujeres delegadas y las de las mujeres representantes, pero sería interesante estudiar esta posibilidad razonable si se mantuviese una cierta constante en la presencia de delegadas mujeres.

El otro indicador interesante para el análisis es la relación entre representantes y delegados y delegadas, tal como se ve en el Cuadro 10.

Cuadro 10. Relación de la presencia de representantes de organizaciones locales y delegado/as de organismos por sexo

Cociente de representantes/delegadas	1,45
Cociente de representantes/delegados	1,19

En promedio, la presencia de mujeres representantes de organizaciones locales supera en casi el 50% a la de delegadas de organismos del Estado, mientras que la presencia de varones representantes locales y de delegados institucionales es bastante más pareja aun con una superioridad de los representantes.

Si se establecen los cocientes de participación (ver Cuadro 11) del mismo modo que se establecieron los de presencia, es posible luego compararlos.

Cuadro 11. Relación de la participación de representantes de organizaciones y delegados/as de organismos por sexo

Cociente de representantes/delegadas	0,50
Cociente de representantes /delegados	0,95

La participación en las reuniones de los varones es casi equivalente entre representantes locales y delegados, mientras que las mujeres locales participan en menos de la mitad que las delegadas de organismos.

Presencia

A los efectos de poder dimensionar el significado de los datos obtenidos se hacen algunas comparaciones. Los índices de feminidad permiten dimensionar por comparación, como se muestra en el Cuadro 12, en el que se toma el departamento de Rocha y su zona rural como referencia.

Cuadro 12. Comparación de índices de feminidad

Población/Grupo de referencia	Índice de feminidad
Departamento de Rocha	104
Zona rural del departamento de Rocha	72
Área Protegida	37,3
Presencia en las reuniones de la CAE	43,03
Representantes de organizaciones locales	43,18
Delegados de organismos estatales	52,9

Fuente: elaboración propia a partir de datos de *Censos 2011* (INE, 2011)

Tomando la cifra del medio rural rochense donde el número de mujeres es de 72 cada 100 varones, el desbalance en representación es notorio: no llega a la mitad de su proporción.

Si se analiza por categorías es aún más preocupante: las mujeres representantes de organizaciones locales bajan aún más, mientras que las mujeres que actúan en la CAE como delegadas de organismos estatales son un poco más de la mitad de los varones en la misma condición.

Esta desproporción se potencia cuando se observa que la relación entre varones representantes de organizaciones locales y delegados gubernamentales es de 1,5 es decir, que promedialmente, cada 15 representantes locales hay 10 delegados de organismos. Este indicador muestra el peso potencial de la representación local en los procesos de toma de decisiones sobre el área y, por lo tanto, en la posibilidad de ejercicio de ciudadanía y profundización de la democracia.

Los mismos números respecto a las mujeres muestran una relación sustancialmente diferente: hay en promedio igual número de mujeres representantes de organizaciones locales como de organismos, lo cual en este caso disminuye la potencialidad de incidencia de las organizaciones locales a través de las mujeres que las representan.

Participación

La presencia solo da cuenta parcialmente de las posibilidades de incidencia, por lo tanto se analizaron también las participaciones registradas en actas.

De esos datos se deduce que las participaciones de varones representantes de organizaciones locales y de los delegados de organismos son equivalentes, lo cual indica que, en proporción, los delegados institucionales participan el 50% más, dado que son menos que el número de representantes.

En términos de participación, las mujeres siguen esta tendencia pero en forma mucho más acentuada, no alcanzando el número de participaciones de las representantes locales ni a la mitad de las participaciones de las delegadas estatales, siendo que promedialmente su presencia es similar.

Además, la presencia de mujeres delegadas de los organismos gubernamentales es mayor que la de las mujeres representantes locales, lo cual muestra una más débil representación de las mujeres de la localidad en el proceso de gestión. Esto da cuenta de que en el nivel institucional hay relativamente más equidad de género que en el nivel de la representación local, pero téngase en cuenta que aun así está muy por debajo de la correspondencia con la distribución poblacional por sexo.

El análisis de la participación en las reuniones agrava todavía más la tendencia manifestada por los indicadores de presencia: el índice de feminidad de las participaciones es algo mayor que el índice de feminidad presencial, pero esta diferencia responde sustancialmente a la participación de las mujeres delegadas de organismos. Esto hace pensar que, a mayor formación, las mujeres se sienten con la posibilidad real de brindar aportes sustantivos, así como que su encuadre institucional les brinda una legitimación mayor, por lo que posiblemente se sientan más escuchadas y respaldadas en sus opiniones. A su vez las mujeres con formación profesional tienden a asumir más abiertamente el discurso masculino del bien común indiferenciado, ya que su formación las orienta en ese sentido.

Tres componentes nutren la justicia de género: la distribución de recursos y el acceso a ellos, la igualdad legal formal y el reconocimiento social (Fraser, 2008b). Este último nivel se juega primariamente en un ámbito como la CAE y modificaciones en este plano podrían eventualmente generar cambios en los otros dos.

El androcentrismo que se observa en el proceso de gestión participativa del área protegida, evidenciado por la ausencia relativa de mujeres y su baja participación, instaura una forma de discriminación y exclusión social basada en atributos de estatus que se traduce en graves obstáculos para alcanzar la plenitud del desarrollo personal y social. Esto constituye una injusticia de reconocimiento en tanto se liga a patrones culturales vinculados a la representación, interpretación y comunicación que excluyen a las mujeres y las marginan de espacios públicos de ejercicio de sus derechos ciudadanos (Fraser, 2008b; Wright, 2010).

En síntesis, en el apartado anterior se estableció que puede suponerse razonablemente que hombres y mujeres tengan intereses particulares respecto a la gestión del área protegida; sin embargo, el análisis de la presencia y la participación hace pensar que las mujeres no están allí para reconocer sus intereses ni para defenderlos. El sistema de gestión participativa parece instaurar un proceso de inspiración democrática que fomenta el ejercicio de derechos y ciudadanía. Sin embargo, a la luz del análisis, los parámetros de equidad son muy deficientes, por lo que es posible aseverar que es una democracia recortada protagonizada fundamentalmente por varones y donde las mujeres tienen un espacio absolutamente menor.

Los contenidos

El análisis de los contenidos de las actas es sumamente revelador en términos de género por la ausencia y la negación. No existe en ningún momento una alusión explícita a la cuestión de género. Los intereses predominantes de la CAE circulan por la cuestión de conjugar la preservación ambiental con la producción y las regulaciones necesarias para gestionar el área.

Se encontraron dos veces, en reuniones diferentes, llamados de atención de la delegada de los pescadores sobre la preocupación acerca de los cambios que puedan suceder en la cotidianidad de la vida de su comunidad. La puesta en foco de la cotidianidad es algo clásico en los análisis de género porque pone en evidencia las diferencias entre varones y mujeres. Solo se hace eco del planteo una funcionaria de la DINARA que tiene sensibilidad e información con respecto al tema. Por lo demás, nadie lo retoma.

De las entrevistas surge que una de las representantes de organizaciones locales dejó de concurrir a las reuniones desilusionada por la falta de apoyo que tuvo una propuesta que realizó de trabajar en el ámbito educativo comunitario, en lo que ella tenía experiencia muy positiva en otros espacios organizacionales. La respuesta fue que si quería, que lo hiciera,

pero la CAE no respaldó la iniciativa. La delegada en cuestión no resignifica este hecho como vinculado a una cuestión de género; sin embargo, la preocupación educativa y comunitaria suele ser primordialmente planteada y llevada adelante por mujeres y son parte del núcleo central de sus actividades.

Por otra parte, también llama la atención que normalmente en las actas figura el nombre de quien habla y en ocasiones se agrega la organización que representa. Sin embargo, en tres ocasiones se nombra solamente la organización representada sin aclarar quién es la persona que está haciendo uso de la palabra. En los tres casos las personas son mujeres de ambas categorías: representantes de organizaciones locales y delegadas de instituciones estatales.

En resumen, el análisis de los contenidos de las participaciones muestra que la diferencia en el vínculo con los recursos naturales no está presente en los discursos ni de hombres ni de mujeres. No hay referencia alguna a la diversidad de intereses ni de situaciones, y tampoco hay una mirada crítica en este sentido al proceso participativo y las inequidades que en él se observan. Incluso se constata una insistencia sobre el respeto que se tiene en este ámbito por las mujeres, ocultando que ninguna mujer plantea asuntos no contemplados en la agenda masculina, y que en los contados casos en los que lo hicieron esas propuestas o no fueron incorporadas a la discusión o fueron desechadas. Sin embargo, las mujeres tampoco leen estos hechos como cuestiones de género, lo cual denota la carencia de conciencia de género en todos los actores del proceso.

4.2. Conclusiones

1. La legislación internacional ratificada por Uruguay establece enfáticamente una relación de mutua complementariedad entre la necesidad de cuidar el ambiente, la participación de los actores sociales en ello y la importancia de considerar la equidad de género promoviendo la participación de las mujeres en los procesos de gestión ciudadana del ambiente.

2. La normativa nacional relativa a las áreas protegidas, sin embargo, no recoge esta relación. Si bien considera importante la participación de los actores, no establece la necesidad de la equidad de género ni la importancia del aporte que las mujeres puedan hacer al sistema.

3. Tampoco en el plano nacional la normativa que promueve la equidad de género se vincula a la cuestión de la participación ciudadana en la protección ambiental.

4. En los documentos de política institucional del SNAP la referencia a la equidad de género es difusa, carente de densidad conceptual y sin continuidad, siendo un reflejo de la inconsistencia entre la normativa internacional ratificada y la nacional y constituyéndose en una violación de estos acuerdos internacionales.

5. La diferencia en la asignación de tareas por género incide en la relación que hombres y mujeres establecen con los recursos naturales que se pretende proteger, generando potencialmente intereses específicos, así como la posibilidad de aportar conocimientos y capacidades particulares.

6. El proceso participativo de la gestión del área protegida es protagonizado fundamentalmente por hombres; las mujeres han tenido mucho menor presencia numérica en las reuniones, aunque es más sostenida y además escuchan mucho más de lo que hablan.

7. Las mujeres habitantes de la zona no son reconocidas como actor social y no han tenido la oportunidad de participar en algún proceso colectivo que les permita desarrollar su identidad como tales y reconocer sus necesidades e intereses específicos.

8. Los intereses de las mujeres respecto a los recursos naturales del área protegida no han tenido espacio para ser identificados, reconocidos, expresados ni defendidos por ningún actor local ni institucional.

9. Intentando ser un modelo de participación ciudadana, el proceso de gestión del área presenta un ejercicio de ciudadanía recortado por un fuerte sesgo de género.

10. Como consecuencia de lo anterior, la gestión del área pierde eficacia en lo que atañe a su propósito de gestionar adecuadamente los recursos naturales en tanto no incorpora el aporte específico de un grupo humano numéricamente importante y que tiene una relación particular con los recursos naturales.

11. El sistema de gestión del área protegida no es democrático en tanto no garantiza a todos sus habitantes el poder participar “en el control efectivo de las

decisiones colectivas que afectan su propia vida en cuanto miembros de una sociedad más amplia” Wright (2010:35).

4.3. Recomendaciones

Las recomendaciones que siguen se encuadran en la concepción de que la dimensión democrática de la justicia política se refiere a la igualdad de acceso a los medios de participación política, para lo cual es fundamental fortalecer el carácter democrático del sistema de gestión de las áreas protegidas de forma que promueva que tanto hombres como mujeres participen sustantivamente en su control colectivo.

1. El SNAP es parte de un proyecto político que propone la buena gobernanza, por lo que necesariamente debe considerar las relaciones de poder en el ámbito local de modo que sus herramientas técnicas adquieran sentido. Cos-Montiel (2013) plantea que la ignorancia de las relaciones de poder en el ámbito local puede llegar a comprometer aspectos técnicos en la aplicación de las políticas descentralizadas.

2. En virtud de lo analizado es importante que el Sistema Nacional de Áreas Protegidas promueva la presencia y la participación de mujeres locales en las comisiones asesoras.

3. Es imprescindible que las mujeres sean actoras, y se las identifique y promueva como tales. No pueden excluirse porque ellas utilizan y manejan una serie de procesos de la vida cotidiana que influyen en los recursos naturales. Pero además, esa circunstancia puede trabajarse de modo que esos roles se fijen cada vez más, o de modo que sean móviles y flexibles, y contribuyan al proceso de mejor distribución de tareas y de poder entre géneros. Si bien puede argumentarse que carecen de una organización propia, lo mismo sucede con otros actores. Como ejemplo, en el área de la Laguna de Rocha los productores no tenían organización hasta que fueron denominados como actores y se requirió su representación en la CAE. La denominación tiene un efecto de impulso de la organización porque implica un reconocimiento *a priori* de la capacidad potencial de autorrepresentación.

4. Para una acción sostenida en ese sentido es necesario profundizar en las dificultades que encuentran las mujeres para la presencia y la participación y los modos posibles de revertir la situación. No obstante, la mayor presencia no garantiza

nada si no va acompañada de conciencia de género, tanto en los actores locales como en los institucionales.

5. Debería aumentarse el número de mujeres delegadas de instituciones y monitorear si, al estar presentes y participar en forma consistente, aumenta la presencia y la participación de mujeres representantes.

6. Para ello es necesaria una formación en género que ubique a los funcionarios y las funcionarias en relación concreta con la tarea que comparten, de modo que puedan identificar los contenidos que habiliten la introducción de cambios en el sistema sexo-género y su estructura de poder. Frecuentemente, en los organismos del Estado se realizan capacitaciones sobre género suponiendo que ello contribuirá a que el funcionariado incluya esta perspectiva en su accionar con la población. Estas capacitaciones dan los principios generales del análisis de género y, en el mejor de los casos, los relacionan con la temática de competencia del organismo en cuestión. En el caso del MVOTMA, del cual depende el SNAP, se hicieron este tipo de cursos que, en general, no dan herramientas suficientes para realizar un análisis de género que pueda incluirse en el diagnóstico de las situaciones concretas. Esto se agrava cuando la dimensión de género no se incluye en programas, planes y proyectos, por lo que no está instituida como práctica organizacional habitual. Muy por el contrario, sin una mediación entre lo teórico y lo práctico, el conocimiento puede contribuir a solidificar el mito de la no discriminación, porque las buenas intenciones no son suficientes para revertir siglos de subordinación. Este trabajo pretende contribuir a tender esos puentes, entrando en el análisis de la situación concreta para, desde allí, mostrar los problemas, fundamentar los qué y proponer los cómo.

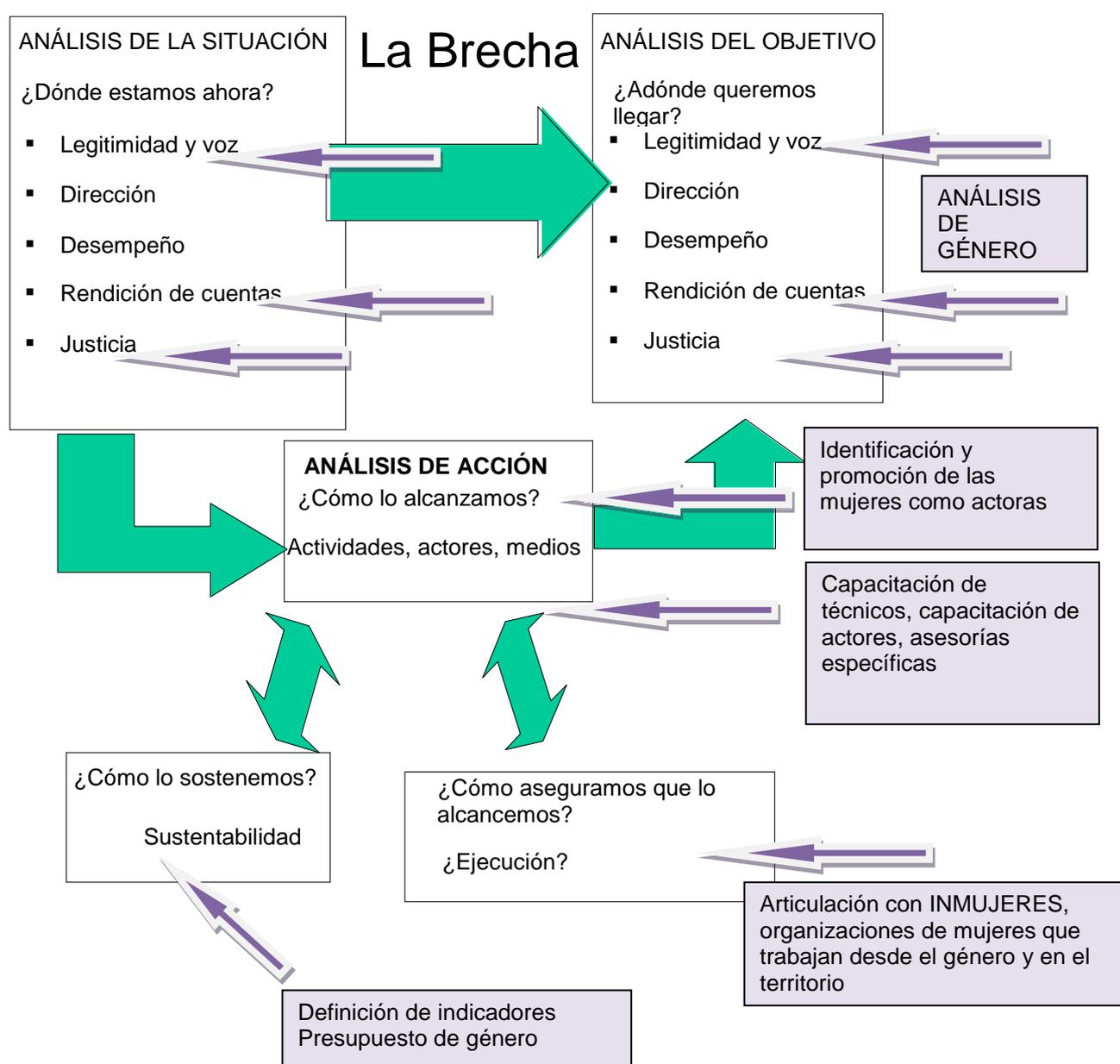
7. Tampoco alcanza la formación si el componente de género queda librado al voluntarismo y la espontaneidad personal, y para que esto no suceda debe incluirse en sus enunciados de política y en su planificación estratégica, plasmado en objetivos, metas e indicadores y, por consiguiente y de fundamental importancia, en el presupuesto.

8. Es fundamental la promoción de la participación de las mujeres como actor social en la gestión de las áreas protegidas, no porque sean beneficiarias de ayuda, sino porque son usuarias con derechos y capacidades. Los derechos conllevan responsabilidad y el enfoque de derechos que coloca en el centro el empoderamiento y las capacidades se basa en la premisa de entender que el desarrollo solo se puede

lograr con un alto nivel de participación significativa, no formal o ceremonial, de las comunidades afectadas (Beall, 2013).

9. Considerando que el Área Protegida de la Laguna de Rocha, así como otras, ya está en funcionamiento, en el Gráfico 6 se ilustran los momentos en los cuales es aconsejable introducir el análisis de género, siguiendo el diagrama de análisis de acción que se incluye en el “Manual evaluación participativa de la gobernanza” utilizado por el SNAP, superponiéndole en color lila las indicaciones pertinentes (Heylings et al., 2012).

Gráfico 6. Estructura de un análisis de acción con componentes de género



Fuente: elaboración propia basada en Heylings et al. (2012)

10. Definir con los equipos técnicos asignados a las áreas protegidas, las formas posibles de incluir la dimensión de género y, en consecuencia, los indicadores y los procesos de monitoreo y seguimiento, instituyendo ámbitos de reflexión y participando en intercambios sobre las experiencias de transversalización de la dimensión de género.

11. Tomar como premisa la importancia de abrir por sexos la información en aquellos casos que conceptual y metodológicamente sea posible. Esto permitirá disponer de información relevante para el análisis de género específico de las áreas, que nutra eventuales ajustes o reformulaciones de políticas, programas y proyectos.

12. Caracterizar la situación de partida en cada caso, identificando la receptividad, las potencialidades y las resistencias a la incorporación de la dimensión de género en los niveles organizacionales involucrados.

13. Para concretar estas intenciones es pertinente pensar en las articulaciones institucionales necesarias y, obviamente, surgen en un primer plano el mecanismo de género del propio MVOTMA, del cual depende el SNAP, y el INMUJERES. No obstante, es importante que se articule con organizaciones de mujeres en territorio, sobre todo para apoyar el trabajo de generación de conciencia de género en los actores locales.

Es posible afirmar con Bonder (2013):

Alcanzar estas condiciones es una meta compleja, pero no imposible. Encaminarnos hacia ella requiere, en primer término, un mayor reconocimiento de los derechos de las mujeres y de su activa participación en la gobernanza local, así como de los obstáculos manifiestos y latentes que persisten en cada comunidad más allá de cambios en las políticas y de discursos “políticamente correctos” sobre la equidad entre varones y mujeres. (p. 25).

4.4. Palabras Finales

Este trabajo fue comenzado en una etapa en que el progresismo se había instalado en América Latina. Particularmente en Uruguay prevalecía el pensar optimista de que se transitaba un proceso de profundización democrática impulsado desde el Gobierno con importante apoyo popular. Siendo parte y compartiendo esta alegría supuse que los resultados de esta investigación podrían ser un aporte interesante en ese camino que sería recibido con entusiasmo por quienes están a cargo del SNAP.

Sin embargo, el panorama ha cambiado; si bien en Uruguay la voluntad ciudadana expresada en las urnas garantizó un tercer período de Gobierno progresista, la correlación de fuerzas en la región está cambiando y, particularmente, lo que sucede en Brasil y Argentina incide fuertemente en el panorama político uruguayo, en donde el progresismo se ha vuelto más tímido y dubitativo. Con base en el pensamiento de De Souza Santos (2106) es posible afirmar que los gobiernos populares en realidad gobernaron como siempre se hizo en la región: a favor de las clases enriquecidas, sin cambiar el modelo económico extractivo; la diferencia más sustantiva, y no menor, fue que utilizaron el contexto favorable para implementar significativamente políticas de redistribución.

La posibilidad de proseguir por este camino se está agotando debido a la dependencia total de los precios internacionales, ahora en baja. Mientras tanto, no se cambió el sistema político y los intentos de implementar políticas participativas desde el Estado quedaron en el olvido.

El autor citado plantea que es de esperarse que en el futuro cercano sufriremos democracias de muy baja intensidad, contra las cuales el único instrumento de lucha será reinventar la democracia articulando la participación con la representación, de modo que los ciudadanos y las ciudadanas puedan, además de elegir representantes, tomar decisiones en el plano de la implementación de políticas públicas.

En este sentido es que se resignifica el contenido de esta investigación, que adquiere validez en tanto instrumento para facilitar una participación justa y equitativa en la gestión de las áreas protegidas, en línea con lo planteado por Wright (2010, pp. 14-22) cuando afirma que, apuntando al cambio social emancipador, “el mecanismo central de superación del capitalismo es la democracia” y que la creación de utopías reales plasmadas en instituciones sociales libres de opresión es parte de la tarea. Las áreas protegidas, pequeños enclaves donde la institucionalidad habitual es puesta en suspenso por la necesidad de salvaguardar recursos naturales y culturales apreciados por sus habitantes como bien común, libres de la presión para ser fuente de acumulación capitalista, pueden llegar a ser un ejemplo de institución democrática participativa.

Bibliografía

- AGUILAR, L., Castañeda, I. y Salazar, H. (2002). *En búsqueda del género del género perdido. Equidad en áreas protegidas*. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Oficina Regional para Mesoamérica. Disponible en <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/2002-005-Es.pdf>
- ARRATIA, M. y Gutiérrez Pérez, Z. (2013). “Derechos colectivos de agua y equidad de género en el Estado Plurinacional de Bolivia”. En Bonder, G. (comp.), *Ejercicio de los derechos y participación de las mujeres en los espacios locales: promesas y realidades de la descentralización en América Latina*. Buenos Aires: FLACSO.
- ASTELARRA, J. (2002). *Democracia, ciudadanía y sistema político de género*. Documento de trabajo. PRIGEPP-FLACSO.
- ASTELARRA, J. (2003). *Buenas prácticas y auditoría de género. Instrumentos para Políticas locales*. Barcelona: Institut d’Edicions de la Diputació.
- BAREIRO, L. (2002). *Democracia/s, ciudadanía y Estado en América Latina en el siglo XXI. Análisis de género de los cambios recorridos desde la década del ochenta y futuros posibles*. Buenos Aires: PRIGEPP-FLACSO.
- BEALL, J. (2013). “Descentralización, derechos de la mujer y desarrollo”. En Bonder, G. (comp.), *Ejercicio de los derechos y participación de las mujeres en los espacios locales: promesas y realidades de la descentralización en América Latina*. Buenos Aires: FLACSO.
- BENNETT, L. (2005). *Gender, caste and ethnic exclusion in Nepal: Following the policy process from analysis to action*. Conference Paper Arusha Conference “New Frontiers of Social Policy”. World Bank.
- BONAN, C. (2003). *Derechos sexuales y reproductivos, reflexividad y transformaciones de la modernidad contemporánea*. Documento de trabajo. Instituto Fernandes Figueira-FIOCRUZ-PRIGEPP-FLACSO.

- BONDER, G. (1999). *El Estado en la mira de los feminismos, argumentaciones y perspectivas*. Buenos Aires: CEM.
- BONDER, G. (2013). *Ejercicio de los derechos y participación de las mujeres en los espacios locales: promesas y realidades de la descentralización en América Latina*. Buenos Aires: FLACSO.
- BONINO, M. (2010). “Balance y desafíos para la institucionalidad de género de los gobiernos departamentales”. Congreso Intendentes. Comisión Interdepartamental de Género. Uruguay.
- CARDOSO, C., Lourenço, H., Costa, S., Gonçalves, S. y Nunes, M. L. (2013). *Survey into the seafood consumption preferences and patterns in the portuguese population. Gender and regional variability. Appetite*, vol. 64, pp. 20-31. Disponible en <http://www.sciencedirect.com/science/journal/01956663/64>
- CEPAL (1999). *Participación, liderazgo y equidad de género en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en http://www.op.org/sites/www.op.org/files/public/documents/fichier/mujer_y_liderazgo.pdf
- CEPAL (2007). *Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Consenso de Quito*. Disponible en http://www.mercosurmujeres.org/userfiles/file/files/consenso_de_quito_2007.pdf
- CEPAL (2010). *XI Conferencia Regional Sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, “Consenso de Brasilia”*. Disponible en http://www.mercosurmujeres.org/userfiles/file/files/consenso_brasilia_ESP_2010.pdf
- CEPAL (2015). *Observatorio de Igualdad de Género (OIG) de América Latina y el Caribe. Indicadores de Autonomía en la Toma de Decisiones*. Disponible en <http://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-legislativo-porcentaje-mujeres-organo-legislativo-nacional-camara-baja-o-unica>
- CONDE, D. (2011). *Manejo Costero Integrado en Uruguay*. Montevideo: Centro Interdisciplinario para el Manejo Costero Integrado del Cono Sur.

- COS-MONTIEL, F. (2013). “Descentralización y los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe”. En Bonder, G. (comp.), *Ejercicio de los derechos y participación de las mujeres en los espacios locales: promesas y realidades de la descentralización en América Latina*. Buenos Aires: FLACSO.
- DE BARBIERI, T. (1990). “Sobre la categoría género. Una introducción teórico-metodológica”. *Debates en Sociología*, n.º 18. Disponible en <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/6680/6784>
- DE BARBIERI, T. (1996). “Certezas y malos entendidos sobre la categoría género”. *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, vol. IV, pp. 47-84 San José de Costa Rica: IIDH.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2016).”Hay que empezar de nuevo”. *La Diaria*, 9 de mayo, p 4. Montevideo.
- DE SOUSA SANTOS, B. y Rodríguez Garavito, C. (2007). *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. Disponible en <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/182.pd>
- DIETZ, M. (2001). “El contexto es lo que cuenta: feminismo y teorías de la ciudadanía”. En Lamas, M. (comp.), *Ciudadanía y feminismo*. México D. F.: IFE-UNIFEM-PRIGEPP-FLACSO.
- FRASER, N. (1992). “Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente”. En Calhoun, C., *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: The MIT Press.
- FRASER, N. (1997). *Iustitia Interrupta, reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Santa Fe de Bogotá: Siglo del Hombre.
- FRASER, N. (2008a). “Escalas de Justicia”. *Areté Revista de Filosofía*, vol. XXII, n.º 2, pp. 303-310. Disponible en <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.scielo.org.pe/pdf/arete/v22n2/a07v22n2.pdf>

- FRASER, N. (2008b). *La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación*. Disponible en http://www.trabajo.gob.ar/downloads/cegiot/08ago-dic_fraser.pdf
- FUTURO SUSTENTABLE (2012). *Propuesta de Plan de Manejo-Paisaje Protegido Laguna de Rocha*. (Inédito).
- GARCÍA TAGLIANI, L. (ed.) (2009). *Guía para la Planificación de Áreas Protegidas del Uruguay*. Montevideo: SNAP/MVOTMA. Disponible en <http://www.mvotma.gub.uy/publicaciones-de-areas-protégidas/item/10006131-documentos-de-trabajo-n-17.html>
- GARCÍA TAGLIANI, L. (2010). *Marco conceptual para la definición de modelos de gobernanza en áreas protegidas de Uruguay*. Montevideo: SNAP//DINAMA/MVOTMA. Disponible en <http://www.mvotma.gub.uy/publicaciones-de-areas-protégidas/item/10006136-documento-de-trabajo-n-22.html>
- GARRETÓN, M. (2002). “La transformación de la acción colectiva en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, n.º 76, pp. 7-24.
- GÓMEZ, A., Lanza, E. y Neme, C. (2013). *Informe sobre la situación del derecho de acceso a la información ambiental, participación y acceso a la Justicia en Uruguay: el Principio 10*. Montevideo: CAINFO-GAIA-OSF. Disponible en <http://www.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2014/07/Informe-1-1.pdf>
- GUZMÁN, V. (2001). *La institucionalidad de género en el Estado. Nuevas perspectivas de análisis*. Santiago de Chile: CEPAL.
- GUZMÁN, V. (2003). *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible*. Serie Mujer y Desarrollo, n.º 48, Santiago de Chile: CEPAL.
- GUZMÁN, V. (2011). *Análisis comparado de legislación, políticas públicas e instituciones orientadas hacia el logro de la equidad de género*. Seminario. Disponible en <http://www.prigepp.org/site/aula/pcm/?IdCurso=187>

- HERRERA, M., Benavides, M. y Hopkins Damon, C. (2013). “Desde abajo y lo local: las mujeres en la creación de nuevas institucionalidades de género”. En En Bonder, G. (comp.), *Ejercicio de los derechos y participación de las mujeres en los espacios locales: promesas y realidades de la descentralización en América Latina*. Buenos Aires: FLACSO.
- HEYLINGS, P., Gravez, V., Cabrera, P. y Piedra Cueva, E. (2012). *Evaluación participativa de la gobernaza*. Quito: Futuro Latinoamericano-SNAP-DINAMA.
- INE (2011). *Censos 2011. Departamento de Rocha*. Disponible en <http://www5.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/rocha.html>
- LORIA, C. (2002). *El enfoque de género en las políticas públicas y la legislación mexicana*. Documento de trabajo. PRIGEPP-FLACSO.
- MANTERO, S. (2015). *Plan Estratégico 2015-2020: Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay*. Montevideo: SNAP-MVOTMA. Disponible en <http://www.mvotma.gub.uy/ciudadania/item/10007173-plan-estrategico-para-el-sistema-nacional-de-areas-protegidas-2015-2020.html>
- MAX-NEEF, M. (1993). *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Barcelona: Icaria. Disponible en http://www.max-neef.cl/descargas/Max_Neef-Desarrollo_a_escal_a_humana.pdf
- MIDES (2007). *Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos: políticas públicas hacia las mujeres 2007-2011*. Montevideo: INAMU-MIDES.
- MIDES (2011). *En busca del pleno ejercicio de la ciudadanía: el lugar de las mujeres en la toma de decisiones*. Instituto Nacional de las Mujeres. Disponible en <http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/18532/1/cuaderno3.pdf>
- MIDES (2015). *Estadísticas de género 2014. Avances y desafíos para la igualdad de género*. Instituto Nacional de las Mujeres. Sistema de información de Género. Disponible en <http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/57783/1/estadisticas-de-genero-2014.pdf>

- MONTAÑO, S. y Milosavljevic, V. (2010). “La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres”. Serie Mujer y Desarrollo, n.º 98. División de Asuntos de Género. Santiago de Chile: CEPAL.
- MOSER, C. (1991). “La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género”. En Guzmán, V., Portocarrero, P. y Vargas, V. (eds.), *Una nueva lectura: género en el desarrollo*, pp. 55-124. Entre Mujeres. Lima: Flora Tristán.
- MOUFFE, Ch. (2001). “Feminismo, ciudadanía y política democrática radical”. En Lamas, M. (comp.) *Ciudadanía y feminismo*. Documentos PRIGEPP-FLACSO. México D. F.: IFE-UNIFEM.
- MUNEVAR, D. y Villasenor, M. (2005). “Transversalidad de género, una estrategia para el uso político-educativo de sus saberes”. *La Ventana*, n.º 21/20. Disponible en <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/laventan/Ventana21/44-68.pdf>
- MVOTMA-Intendencia de Rocha (2016). *Plan de Manejo-Paisaje Protegido Laguna de Rocha*. Disponible en <http://www.mvotma.gub.uy/images/snap/Plan%20de%20Manejo%20Laguna%20de%20Rocha.pdf>
- OEA (2001). *Carta Democrática Interamericana*. Quebec: OEA. Disponible en http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm
- ONU (1979). *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*. Disponible en www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm
- ONU (1992a). *Agenda 21. Cumbre de la Tierra*. Disponible en <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm>
- ONU (1992b). *Convenio sobre la Diversidad Biológica*. Disponible en <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

- ONU (1994). *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*. A/CONF.171/13/Rev.1 Disponible en http://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/icpd_spa.pdf
- ONU (1995a). *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. A/CONF.166/9. Disponible en <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>
- ONU (1995b). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. A/CONF.177/20/Rev.1. Disponible en http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf
- ONU (1997). *Plan para la Ulterior Ejecución del Programa 21*. A/S-19/29. Disponible en <http://www.un.org/documents/ga/docs/S-19/plenary/as19-29s.htm>
- ONU (2000). *Declaración del Milenio*. A/55/L.2. Disponible en <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- ONU (2002). *Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*. Johannesburgo A/CONF.199/20. Disponible en http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/pdf/WSSD_PlanImpl.pdf
- ONU (2012). *El futuro que queremos*. Documento final de la Conferencia Río+20. Resolución aprobada por la Asamblea General. A/RES/66/288. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288>
- ONU (2013). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2013*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>
- ONU (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2015*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf
- PÉREZ, O., Beatón, P., Planas, J., Poveda, I. y Morales, M. (2015). *Gender Approach in the Integrated Coastal Zone Management Program at Sevilla, Cuba*. Universidad de Oriente. Santiago de Cuba: CEMZOC.

- PÉREZ, V. (2006). *A un año de gobierno progresista. No son suficientes. Mujeres en altos cargos de confianza política. Mecanismos de participación social*. Montevideo: CNS Mujeres. Disponible en http://www.unfpa.org.uy/userfiles/informacion/items/184_pdf.pdf
- PÍRIZ, C. (2012). “Sistema de gobernanza del Área Protegida de Laguna de Rocha”. Informe inédito para Futuro Sustentable, *Propuesta de Plan de Manejo-Paisaje Protegido Laguna de Rocha*.
- SANTANDREU, A. y Gudynas, E. (1998). *Ciudadanía en movimiento. Participación y conflictos ambientales*. Montevideo: Trilce.
- SANZ LÓPEZ, C. y Torres Rodríguez, A. (2006). *Gobernabilidad en las áreas protegidas y participación*. Universidad de Granada. Disponible en www.raco.cat/index.php/Papers/article/download/57989/68057
- SHIVA, V. (2001). “El mundo en el límite”. En Giddens, A. y Hutton, W. (eds.) *En el límite: la vida en el capitalismo global*. Barcelona: Tusquets.
- SKINNER, E. (2011). *Género y cambio climático*. Bridge: Instituto de Estudios sobre el Desarrollo (IDS). Disponible en <http://www.bridge.ids.ac.uk/ids-document/A59217?lang=es#lang-pane-es>
- SNAP (2010). *Plan de Mediano Plazo 2010-2014*. Montevideo: SNAP/MVOTMA. Disponible en <http://www.mvotma.gub.uy/ciudadania/item/10006146-plan-de-mediano-plazo-n-29.html>
- SOLÍS RIVERA, V., Madrigal Cordero, P., Ayales Cruz, I., Fonseca Borrás, M., Matos González, F. y Salazar, A. (2002). *Mejorando la equidad entre áreas protegidas y comunidades locales en el contexto del cambio global: Mesoamérica y el Caribe*. CMWG-CEESP-UICN. Disponible en http://cmsdata.iucn.org/downloads/cca_solidar.pdf
- YUVAL DAVIS, N. (1996). *Mujeres, ciudadanía y diferencia*. Universidad de Greenwich. Documentos PRIGEPP-FLACSO, 2002.
- WRIGHT, E. O. (2010). *Construyendo utopías reales*. Madrid: Akal.

Leyes y decretos citados

Ley N° 15.164 (1981). Aprobación de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. 4 de agosto. Montevideo: Poder Legislativo. Disponible en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/15164>

Ley N° 17.234 (2000). Declárase de Interés General la Creación y Gestión de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, como Instrumento de Aplicación de las Políticas y Planes Nacionales de Protección Ambiental. 22 de febrero. Montevideo: Poder Legislativo. Disponible en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/17234>

Ley N° 17.283 (2000). Declárase de Interés General, de Conformidad con lo Establecido en el Artículo 47 de la Constitución de la Republica, que refiere a la Protección del Medio Ambiente. 28 de noviembre. Montevideo: Poder Legislativo. Disponible en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/17283>

Ley 17.930 (2005). Presupuesto Nacional. 23 de diciembre. Montevideo: Poder Legislativo. Disponible en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/17930>

Ley N° 18.104 (2007). Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la República. 22 de marzo. Montevideo: Poder Legislativo. Disponible en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18104>

Decreto 12/2003 (2003). Plan de Ordenamiento y Desarrollo Sustentable de la Costa Atlántica del Departamento de Rocha. “Ordenanza Costera”. 1° de diciembre. Rocha: Intendencia Municipal de Rocha. Disponible en <http://www.rocha.gub.uy/portal/index.php?id=39>

Decreto 52/005 (2005). Reglamentación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. 16 de febrero. Montevideo: Poder Ejecutivo. Disponible en <http://www.mvotma.gub.uy/planagua/item/10002462-decreto-52-005>

Decreto 184/007 (2007). Aprobación del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Políticas Públicas hacia las Mujeres 2007-2011. 15 de mayo. Montevideo: Poder Ejecutivo. Disponible en <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/184-2007>

Lista de siglas

AMRU Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay

ARU Asociación Rural del Uruguay

APALCO Asociación de Pescadores de las Lagunas Costeras

CAE Comisión Asesora Específica

CDB Convenio de Diversidad Biológica

CEPAL Comisión Económica para América Latina

CNFR Comisión Nacional de Fomento Rural

COP Conferencia de las Partes

DINAMA Dirección Nacional de Medio Ambiente

DINARA Dirección Nacional de Recursos Acuáticos

DNH Dirección Nacional de Hidrografía

ECH Encuesta Continua de Hogares

INE Instituto Nacional de Estadística y Censo

INMUJERES Instituto Nacional de las Mujeres

IR Intendencia de Rocha

MAB Programa sobre el Hombre y la Biosfera

MEC Ministerio de Educación y Cultura

METT Management Effectiveness Tracking Tool

MGAP Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca

MINTUR Ministerio de Turismo

MTOP Ministerio de Transporte y Obras Públicas

MVOTMA Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

ODM Objetivos del Milenio

OEA Organización de Estados Americanos

OIG Observatorio de Igualdad de Género

ONG Organización No Gubernamental

ONU Organización de Naciones Unidas

PIODNA Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos

PROBIDES Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este

RENARE Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables

SNAP Sistema Nacional de Áreas Protegidas

UICN Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Anexo

Cuadro A 1. Normativa nacional que regula aspectos ambientales en el territorio de la Laguna de Rocha

Norma	Contenido
Constitución de la República. Art. 47 (Reforma 1996)	Declara de interés general la protección del medio ambiente. Establece deber genérico de abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación grave del medio ambiente.
Constitución de la República. Art. 47 (Reforma por iniciativa popular, octubre de 2004)	Reforma del régimen de propiedad y uso del agua: todas las aguas pasan a ser públicas. Declara el agua recurso natural esencial para la vida. Acceso al agua y al saneamiento, como derechos humanos fundamentales.
Ley N° 16.112 del 30 de mayo de 1990 de creación del MVOTMA	Crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Establece las primeras competencias.
Ley N° 16.170 (ley de presupuesto de 1990). Art. 456 y siguientes	Modifica competencias del MVOTMA y transfiere potestades desde el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Dirección Nacional de Hidrografía (MTOB-DNH) al MVOTMA en protección de la faja de defensa de costas. Encomienda al MVOTMA la definición de las áreas de protección ecológica del departamento de Rocha.
Ley N° 16.466 de 1994 de evaluación de impacto ambiental. Reglamentada por el Decreto N° 435/94 y el Decreto N° 349/05	Declara de interés general la protección del medio ambiente. Evaluación de impacto ambiental, régimen de autorizaciones ambientales. Enumeración de actividades y obras sujetas a autorización ambiental previa.
Ley N° 17.234 del 22 de febrero de 2000 de creación del SNAP. Modificada por la Ley 17.930 del 19 de diciembre de 2005. Reglamentada por el Decreto N° 52/005	Crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), categoriza las áreas, establece procedimiento de ingreso y marco de gestión.
Ley N° 17.283 general de protección del ambiente del 28 de noviembre de 2000.	Reglamenta el art. 47 de la Constitución. Define el daño ambiental. Establece los principios generales de la política ambiental nacional. Dispone cuáles serán los instrumentos de gestión ambiental.

Decreto N° 260/977	Declara “Parque Nacional Lacustre y Área de Uso Múltiple” a las lagunas de Rocha, Garzón y José Ignacio, así como el espacio público de dunas comprendido entre la rambla proyectada y el mar.
Plan de Ordenamiento y Desarrollo Sustentable de la Costa Oceánica del Departamento de Rocha. Decreto N° 12/2003	Establece los principios para el ordenamiento territorial de la zona costera del departamento de Rocha. Dispone un concepto nuevo de costa con límites flexibles. Divide la costa de Rocha en sectores y realiza una zonificación disponiendo limitaciones de uso.
Decreto del Poder Ejecutivo N° 221/09, del 11 de mayo de 2009	Procedimiento ambiental de los instrumentos de ordenamiento territorial e informe de correspondencia. Viabilidad territorial.
Decreto del MVOTMA N° 61/010 del 18 de febrero de 2010	Incorpora la Laguna de Rocha al SNAP bajo la categoría de Paisaje Protegido.

Fuente: elaboración propia basada en información disponible en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes>, <https://www.impo.com.uy/bases/decretos>, <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones-mvotma> y www.rocha.gub.uy/portal/index.php?id=39

Cuadro A 2. Normativa internacional sobre participación pública de las mujeres en políticas ambientales

Norma internacional	Año	Participación pública en políticas ambientales	Participación pública de las mujeres	Vincula ambos temas
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	1979	Sí	Sí	Sí
Plataforma de Acción de Beijing, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer	1995	Sí	Sí	Sí
Plataforma de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo	1994	Sí	Sí	Sí
Consenso de Quito, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el	2007	No	Sí	No

Caribe				
Consenso de Brasilia, XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe	2010	No	Sí	No
Declaración del Milenio de la Asamblea General de las Naciones Unidas	2000	Sí	Sí	Sí
Carta Democrática Interamericana	2001	No	Sí	No
Agenda 21, Cumbre de la Tierra (ONU)	1992	Sí	Sí	Sí
Convenio sobre la Diversidad Biológica	1992	Sí	Sí	Sí
Plan para la Ulterior Ejecución del Programa 21, Asamblea General de la ONU	1997	Sí	Sí	Sí
Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (ONU)	2002	Sí	Sí	Sí
“El futuro que queremos” Río+20	2012	Sí	Sí	Sí

Fuente elaboración propia

Cuadro A 3. Normativa nacional sobre participación pública de las mujeres en políticas ambientales

Norma nacional		Participación pública en políticas ambientales	Participación pública de las mujeres	Vincula ambos temas
Ley N° 17.930. Art. 377. Instituto Nacional de las Mujeres	2005	No	Sí	No
Ley N° 18.104 de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres	2007	No	Sí	No

Decreto N° 184/007 de aprobación del PIODNA (2007-2011)	2007	No	Sí	No
Decreto N° 52/005. Art. 20. Ley de creación del SNAP	2005	Sí	No	No
Ley N° 17.283 de protección del ambiente	2000	Sí	No	No
Decreto N° 12/2003. Departamento de Rocha	2003	Sí	No	No

Referencias

- Normativa específica sobre equidad de género o con componentes referidos a ella
- Normativa sobre asuntos ambientales y desarrollo sostenible

Fuente: Elaboración propia basada en información tomada de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes>, <https://www.impo.com.uy/bases/decretos>, <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones-mvotma> y www.rocha.gub.uy/portal/index.php?id=39

Cuadro A 4. Documentos del SNAP analizados

Número	Título	Autor	Año	Actores	Equidad	Género	Mujer	Niña	
	Plan Estratégico 2015-2020	SNAP	2015	33	3	-	-	-	<p>Actores asociados a: clave, con intereses, públicos y privados, vinculados, involucrados, sociedad civil, estratégicos, locales, diferentes, relevantes, dispersos en el territorio, que hacen parte del sistema, del sector productivo.</p> <p>Equidad: aparece dos veces en forma genérica y una, como equidad intergeneracional.</p> <p>Situación actual del SNAP, aspectos críticos, marco jurídico e institucional “Por tanto, pese a la progresiva consolidación institucional lograda, es necesario seguir avanzando para superar algunas debilidades jurídicas, de diseño institucional y de capacidades humanas, que todavía persisten e inhiben el fortalecimiento de un ámbito central y la aplicación de mecanismos modernos de participación social con equidad a nivel de áreas”. (p. 26).</p>

28	Directrices para la planificación de áreas protegidas de Uruguay	Paola Mejía	2012	77	2	2	-	-	<p>Respecto a actores se define que “la gestión del SNAP se apoyará en la articulación de actores (locales y nacionales, públicos, privados y de la sociedad civil) y en la concertación de intereses estableciendo mecanismos participativos para la prevención y el manejo de conflictos”. Participación, articulación, diversidad, acuerdos, actores clave, involucrados, intereses, aportes, diferencias entre actores, actores consultados son conceptos vinculados en el documento.</p> <p>Actores en términos generales asociado a los conceptos: vinculados, clave, diferentes, involucrados, técnicos, políticos, locales, públicos, privados, sociales, relevantes.</p> <p>Equidad refiere una vez a equidad inter-generacional. Se consigna que “al momento de designar los integrantes del grupo asesor local es importante tomar en cuenta (...) que exista una adecuada representación por género” (entre otros puntos).</p>
	Evaluación participativa de la gobernanza. Un manual para acompañar un proceso participativo para evaluar la gobernanza	Pippa Heylings et al.	2012	41	1	-	-	-	<p>Actores, actores clave, intereses diferentes, relaciones entre actores, actores pertinentes, acento en la identificación de los actores.</p> <p>“Si ustedes se dan cuenta que han unido varios grupos como un ‘actor pertinente’ cuando, en realidad, tienen intereses, inquietudes, derechos y responsabilidades diferentes e incluso contrastantes, divídanles en sendos grupos, y considérenlos como actores diferentes por separado”. (p. 8).</p> <p>Equidad se establece como un principio de</p>

									buena gobernanza y por lo tanto como indicador de proceso.
29	Plan Mediano Plazo 2010- 2014	SNAP	2010	100	12	1	-	-	<p>Utiliza el término “actores” en general. Al igual que en otros documentos.</p> <p>Equidad, definida en la p. 30, equidad social, equidad generacional y, una vez, equidad de género.</p> <p>Cita la ley de ordenamiento territorial: “La conciliación del desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la equidad social, con objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio”. (p. 17).</p> <p>“Mejoramiento de los beneficios sociales de las áreas protegidas: se cuenta con una política nacional que promueve, estimula y orienta el control social y la participación con equidad en la gestión de las áreas protegidas (objetivo 2.2). Entre otras cosas, esta política da viabilidad a diversos mecanismos tendientes al uso sustentable de los recursos naturales de las áreas protegidas y sus zonas de amortiguación”. (p. 18).</p> <p>Equidad. Definición: “Implica la existencia de mecanismos de participación para la toma de decisiones sobre el área protegida, un marco político y legal justo y la distribución equitativa de los costos y beneficios de la conservación”. (p. 30).</p>

									Objetivo 7: “Fortalecer los mecanismos de participación temprana con equidad y enfoque territorial para la gestión de las áreas protegidas”. Acción: “Establecer mecanismos de participación social que promuevan la equidad de género y entre diferentes grupos de edades”. (p. 64).
22	Marco Conceptual para la definición de modelos de gobernanza en áreas protegidas en Uruguay	Laura García Tagliani	2010	41	7	1	-	-	<p>Se nombra la equidad como uno de los ejes del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) adoptado en 2004 en la 7ª Conferencia de las Partes (COP-7). (p. 4).</p> <p>Equidad como principio de buena gobernanza, pero refiere a equidad entre costos y beneficios, no refiere a equidad de género aunque puede incluirla. (p. 7).</p> <p>Principios de la buena gobernanza: “El principio de legitimidad y voz se traduce en la participación ciudadana en todos los niveles de toma de decisiones relacionada con las áreas protegidas (incluyendo la formulación de la normativa, la planificación del sistema, el establecimiento de áreas protegidas, la planificación de la gestión de las áreas y las operaciones de la gestión) con énfasis especial en el nivel local y el enfoque de equidad social y de género”. (p. 6).</p>

21	Lecciones aprendidas	Alain Santandreu	2010	103	-	-	-	-	Actores participantes, públicos y privados, clave, locales, institucionales, diversos, técnicos y políticos. Recomendaciones y estrategias: “Actualizar en forma periódica los mapas de actores. Si bien se cuenta con distintos mapeos de actores elaborados tanto para la escala nacional como local, debido a la dinámica propia de los actores y sus relaciones, pero sobre todo, al dinamismo de los factores económicos y políticos, es recomendable actualizar en forma permanente los mapas de actores. Vale la pena preguntarse si una determinada ONG continúa siendo un aliado para el trabajo en determinada área protegida, si los Centros MEC son un espacio con potencial para el trabajo del SNAP o si la ARU podría ser una aliada para la conservación de los suelos y las praderas naturales. Un análisis periódico podría ayudarnos a identificar “nichos”, intereses compartidos, prácticas comunes, etc.”. (p. 32).
18	Estrategias de comunicación social. Lagunas de Rocha, Laureles y Cañas, y Esteros de Farrapos e Islas del Río	La Lata Grupo de comunicación participativa para el Proyecto	2008	56	-	-	3	5	El trabajo de diagnóstico incluyó la opinión de niños y niñas, y recoge la situación de las mujeres y sus dificultades específicas. No incluye en la estrategia comunicacional la continuidad de esta práctica que tienen

	Uruguay	SNAP							incorporada como asesores.
17	Guía de planificación participativa (borrador)	Paola Mejía	2009	149	2	-	2	1	<p>Actores, responsables, locales, interesados, amplia gama de diferentes, de la sociedad civil, del Estado, (ciudadanos, organizaciones y movimientos sociales y cooperativos, ONG, centros académicos y de investigación y sector privado, claves, con intereses diferentes, institucionales, sociales, formales, con capacidad de influir, que actúan en red, con capacidad de bloquear, mapa de actores, caracterización de actores).</p> <p>Lineamientos para el proceso de consulta sobre el borrador del Plan de Manejo (Modificado de Thomas & Middleton, 2003): Aproximación a los actores sobre la base de equidad y transparencia. (p. 70)</p> <p>Participación social con equidad como principio que guía la gestión. (p. 58).</p> <p>El análisis de actores debe permitir “entender la forma en la que cada actor interesado (jóvenes, hombres, mujeres, asociaciones, gobierno local, central, etc.), influye en el uso de los recursos naturales”. (p. 34).</p> <p>Al momento de designar los integrantes del grupo asesor local es importante tener en cuenta “que representen los intereses de distintos sectores de la sociedad (de los/as niño/as,</p>

									jóvenes, mujeres, hombres, adultos)". (p. 37).
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: elaboración propia basada en información disponible en <http://www.mvotma.gub.uy/publicaciones-de-areas-protégidas/itemlist/category/391-documentos-de-trabajo.html>

Cuadro A 5. Informes de asesoría del SNAP

Ubicación				Indicadores					
Número	Título	Autor	Año	Actores	Equidad	Género	Mujer	Niña	Observaciones
3	Memoria de Participación 2005. Proceso de participación y consulta. Informe de actividades y resultados.	Soledad Ávila	2005	48	-	-	-	-	La referencia a actores se hace en términos generales.
16	Situación de la mujer rural en Uruguay, octubre.	AMRU/ CNFR/ SNAP	2008	-	1	1	17	-	Da un marco general de la situación de las mujeres rurales y se consignan las dificultades de las mujeres rurales por discriminación de género.
17	Informe de caracterización socioproductiva para los departamentos de Rocha, Treinta y Tres,	AMRU/ CNFR/ SNAP	2008	1	-	-	15	-	Informa de la distribución demográfica por sexo y de la población escolar primaria y secundaria en los tres departamentos. No

	Tacuarembó, Rivera y Río Negro. Plan de trabajo								analiza los datos.
18	Informe de resultados de la encuesta realizada a productores y productoras vinculados a grupos de AMRU y entidades de base de CNFR	AMRU/ CNFR/ SNAP	2008	-	-	1	3	-	Se encuestan 152 personas, 68 hombres y 84 mujeres. En el informe no aparecen las respuestas discriminadas por sexo. Se consigna que “la base de datos original a partir de la cual se elaboró este informe permitirá, a futuro, profundizar el grado de análisis mediante cruce de variables, por ejemplo, por institución, por género, por franja etaria”.
30	Propuesta de diseño institucional para el SNAP	Consultora CPA Ferrere	2011	23	-	-	-	-	La referencia a actores se hace en términos generales.
31	Entendimiento de marco institucional y normativo del SNAP	Consultora CPA Ferrere	2011	25	1	-	-	-	La referencia a actores se hace en términos generales y equidad no se refiere a equidad de género, sino en general.
32	Diagnóstico socioeconómico y valoración del Área Protegida de la Laguna de	Marcelo Caffera	2009	15	-	-	-	-	La referencia a actores distingue entre institucionales, ONG u organizaciones y grupos informales. Se toma el dato de distribución por sexo de la población, pero no se visualiza la marcada diferencia con la distribución a

	Rocha								nivel nacional.
40	Evaluación de la efectividad de gestión de las áreas protegidas de Uruguay	Marina Cracco	2010	38	2	1	-	-	Actores participantes diferentes, relaciones entre, comunidades locales, encargados de la gestión, a escala regional y mundial, interesados directos, relevantes, involucrados, institucionales, sociales no directamente involucrados, locales. Incluye en las recomendaciones que de seguir utilizando la herramienta METT (Management Effectiveness Tracking Tool) para el diseño de las áreas protegidas debería profundizarse en la herramienta para incluir por ejemplo aspectos vinculados a género u otras discriminaciones. En el mismo contexto aparece el término equidad una vez y otra en relación a la equidad entre niveles local, departamental y nacional respecto a los beneficios económicos.
44	Evaluación de la efectividad de manejo de las áreas protegidas	Magdalena Lorenzo	2012	20	-	-	-	-	Se trabaja con la metodología METT, no se recoge la recomendación del documento 40. El término 'actores' se maneja con generalidad, en el contexto de aludir al proceso de gestión participativo y se pone frecuentemente el acento en la diversidad.

Fuente: elaboración propia basada en información disponible en <http://www.mvotma.gub.uy/publicaciones-de-areas-protegidas/itemlist/category/392-informes.html?limitstart=0>

Guía de entrevista semiestructurada al director del área y a la experta antropóloga

1.- La vida cotidiana en el área protegida

- 1.1. ¿Te imaginabas que había menos mujeres que hombres? ¿Por qué hay menos mujeres? Emigración selectiva, ¿causas?
- 1.2. ¿Cómo se diferencia la vida de mujeres y hombres en el área protegida? ¿Usos de los recursos naturales?
- 1.3. ¿Qué tareas hacen mujeres y varones? ¿Cómo se relacionan esas tareas con el ambiente? ¿En qué casos se ven afectadas? ¿Enfermedades? ¿Qué hacen cuando alguien se enferma? ¿Las enfermedades más comunes tienen relación con el ambiente? (Por ejemplo, con la humedad, ¿reumatismo, enfermedades respiratorias, etc.?).
- 1.4. ¿Propiedad de la tierra? Acceso al agua, a locomoción, servicios de salud, de educación.
- 1.5. Participación en actividades comunitarias.
- 1.6. Intereses diferenciados por género en las posibles respuestas a los problemas, por ejemplo vinculados a alimentación e higiene ambiental y personal.
- 1.7. ¿Tienen dificultades o ventajas específicas vinculadas al manejo de los recursos?
- 1.8. ¿Cuáles? ¿Por qué?

2. El proceso de gobernanza en la Laguna de Rocha

- 2.1. ¿Cuáles piensa que fueron los mejores logros en el proceso del área protegida?
- 2.2. ¿Quiénes fueron las personas cuyo aporte fue sustancial en el proceso?
- 2.3. ¿Por qué? Cuáles fueron sus contribuciones y las características de su participación?
- 2.4. ¿La categorización como área protegida y el proceso que se desencadenó ha generado algún cambio en la vida de las personas que habitan en ella?
- 2.5. ¿A quiénes? ¿Qué cambios?

3. Las mujeres en el proceso de gobernanza

- 3.1. ¿Han participado mujeres en el proceso?
- 3.2. ¿Cuántas estima que han participado?
- 3.3. ¿Cuáles son las características de su participación? Instancias, asiduidad, actividad, temas.
- 3.4. ¿Relación con los delegados hombres, los y las funcionarias?

3.5. ¿Cómo valora su participación?

3.6. ¿Cree que las mujeres tienen dificultades específicas para participar? ¿Cuáles? ¿Por qué?

3.7. ¿Podría ordenar el cuadro siguiente según las dimensiones de la participación? Presencia, participación activa, relevancia de los planteos, liderazgo.

Mujeres representantes de la zona	Mujeres delegadas de instituciones
Hombres representantes de la zona	Hombres delegados de instituciones

Guía de entrevistas a participantes de la gestión del área protegida

Con estas entrevistas se pretende relevar la visión de mujeres y varones participantes en el proceso de gobernanza de la Laguna de Rocha respecto a las diferencias de género en la vida cotidiana de la laguna y en el proceso participativo de su gestión como área protegida.

Las entrevistas serán semiestructuradas. La guía se utilizará para centrar la conversación y ordenarla en función de los temas de interés para la investigación.

Las preguntas están organizadas en un *crescendo*, de modo que en la conversación se va dando información que permite a las personas entrevistadas ir reflexionando sobre el tema, pero puede suceder que no con todas las personas entrevistadas se llegue a la situación en que fluidamente se puedan formular todas.

1. Identificación

1.1. Nombre

1.2. Período de vinculación con el área protegida

1.3. Representación durante ese período

1.4. Inserción actual

2. Las mujeres en el área protegida

2.1. En el área protegida vive gente, ¿tiene idea de cuántos habitantes son? ¿Se imaginaba que había menos mujeres que hombres? ¿Por qué hay menos mujeres? Emigración selectiva, ¿causas? (Se presenta el Cuadro de Población del Área Protegida de la Laguna de Rocha).

Población del Área Protegida de la Laguna de Rocha

	Personas	Hombres	Mujeres
La Riviera	30	19	11
Puerto de los Botes	21	14	7
La Barra	80	48	32
Total	131	81	50

2.2. ¿Cómo se diferencia la vida de mujeres y hombres en el área protegida? ¿Usos de los recursos naturales?

¿Qué tareas hacen mujeres y varones? ¿Cómo se relacionan esas tareas con el ambiente? ¿En qué casos se van afectadas? ¿Enfermedades? ¿Qué hacen cuando alguien se enferma? ¿Las enfermedades más comunes tienen relación con el ambiente? (Por ejemplo, la humedad, con el reumatismo, enfermedades respiratorias, etc.).

¿Propiedad de la tierra? Acceso al agua, a locomoción, a servicios de salud y de educación.

Participación en actividades comunitarias.

2.3. ¿Tienen dificultades o ventajas específicas vinculados a manejo de los recursos?

Intereses diferenciados por sexo en las posibles respuestas a los problemas, por ejemplo vinculados a alimentación e higiene ambiental y personal.

3. El proceso de gobernanza en la Laguna de Rocha

3.1. ¿Cuáles piensa que fueron los mejores logros en el proceso del área protegida?

3.2. ¿Quiénes fueron las personas cuyo aporte fue sustancial en el proceso?

3.3. ¿Por qué? ¿Cuáles fueron sus contribuciones y las características de su participación?

3.4. ¿La categorización como área protegida y el proceso que se desencadenó ha generado algún cambio en la vida de las personas que habitan en ella?

3.5. ¿A quiénes? ¿Qué cambios?

4. Las mujeres en el proceso de gobernanza

4.1. ¿Han participado mujeres en el proceso?

4.2. ¿Cuántas estima?

4.3. ¿Cuáles son las características de su participación? Instancias, asiduidad, actividad, temas.

4.4. ¿Relación con los delegados hombres, los y las funcionarias?

4.5. ¿Cómo valora su participación?

4.6. ¿Cree que las mujeres tienen dificultades específicas para participar? ¿Cuáles? ¿Por qué?

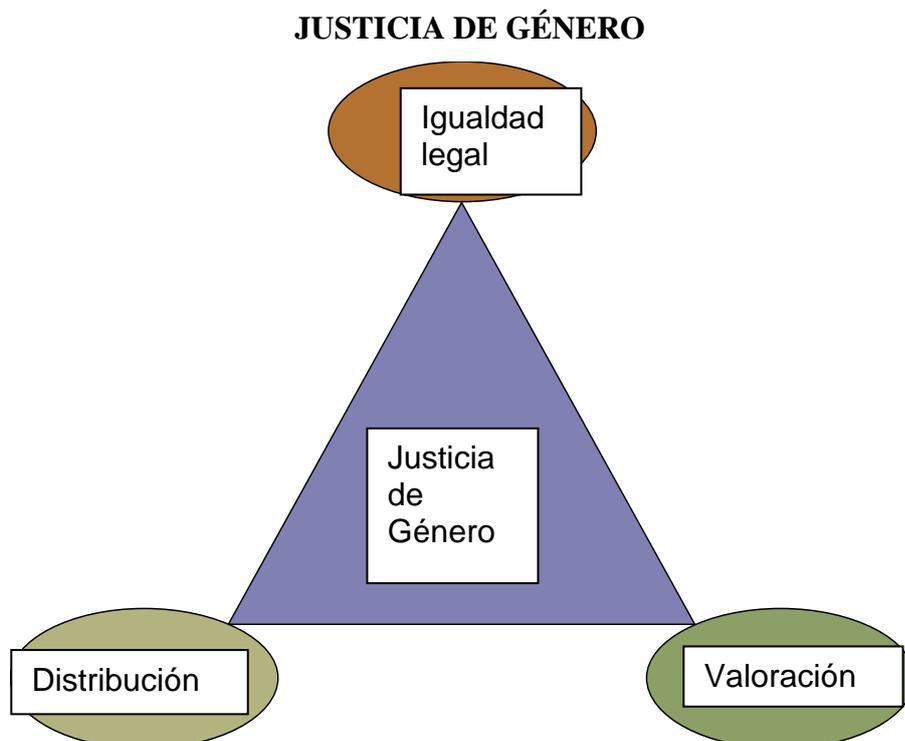
5. Género y desarrollo

Explicación somera de en qué consiste el género y la justicia de género. Presentar esquema “triángulo de Fraser” y pedir que valoren si perciben algún vértice más débil que otros y por qué.

5.1. ¿Esas cuestiones han sido consideradas en el trabajo en la zona? ¿De qué modo? ¿Han emprendido acciones con relación a ellas? ¿Cómo? ¿Con qué resultado?

5.2. ¿Se han planteado en la CAE? ¿De qué modo? ¿Por quién?

5.3. ¿Cree que deberían plantearse? ¿Por qué? ¿De qué modo? ¿Por quién? (Se presenta el Gráfico de Justicia de Género si se considera oportuno)



Cuadro A 6. Guía para el Taller de Gobernanza en la Laguna de Rocha

Objetivo Específico	Contenido	Técnica	Materiales	Responsable	Tiempo
Generar clima de trabajo	Presentaciones: los presentes La actividad: por qué, qué y como	Ronda de presentaciones Exposición	PPT	Soledad	20 minutos
Realizar y analizar el mapa de actores	Identificación de actores, sus relaciones y propuestas	Trabajo en subgrupos homogéneos, con moderador, que toma notas e indaga los por qué.	Tarjetas Papelógrafos	Clara Soledad Joaquín Magda	1 hora
	Se analizan las propuestas, las diferencias, sus causas.	Plenario: cada grupo expone su mapa. Se buscan las diferencias y se analizan los por qué. No se buscan consensos.		Clara	40 minutos
Explicitar propuestas de mejora del modelo	Se ponen en común los principios de buena gobernanza.	Exposición	PPT	Soledad	10 minutos
	Se profundiza en los principios de buena gobernanza en relación a la experiencia de la Laguna de Rocha.	Los mismos subgrupos trabajan en analizar de qué modo se aplican y se priorizan los principios a la Laguna de Rocha. (Con moderadores que insisten en los porqué).		Clara Soledad Joaquín Magda	20 minutos
	Se explicitan y fundamentan propuestas de cambio.	Plenario basado en la consigna “¿Qué proponen cambiar, por qué y cómo?”		Clara	30 minutos

Cerrar la actividad	Se ubica la actividad en el proceso que continúa.	Exposición		Soledad Clara	10 minutos
	Evaluación de la actividad por los participantes	Ronda de aportes evaluativos sobre la actividad en sí misma y el proceso en que se inserta			10 minutos

Cuadro A 7. Guía para el taller con mujeres pescadoras

Objetivo general: identificar las diferencias de género en el vínculo con los recursos naturales del Área Protegida de la Laguna de Rocha				
Objetivo específico	Contenido	Técnica	Elementos	Tiempo
Generar clima de trabajo grupal	Presentación de las personas Presentación de la actividad: objetivo, dinámica y tiempos	Ronda de nombres Explicación Para qué me sirve y les sirve	-	15
Introducir en tema de diferencias de género	1.- Puesta en común de conocimientos 2.- Roles de género	1.- Debate: ¿de qué se trata? 2.- Dinámica de poner en figuras de hombre y mujer carteles con las diferencias	Dos cartulinas: con silueta de hombre y de mujer Marcadores	30
Vincular las actividades con los recursos	Explicar la relación entre actividades y recursos Identificar los vínculos	1.- Revisar si el cuadro que se les presenta (Cuadro A 8) contiene todos los recursos y todas las actividades chequeando con los dibujos 2.- Llenar los casilleros del cuadro para mujeres y hombres	Cuadro Marcadores	40
Cierre	Reflexión sobre resultados y espacios de participación para incidir en la gestión de los recursos Evaluación	Plenario ¿Qué piensan sobre la posibilidad de influir en las decisiones sobre el área? ¿Qué les pareció esta actividad?	-	15

Cuadro A 8. Utilización de los recursos naturales por sexo

Recursos Actividades	Suelo		Agua		Flora		Playas		Bañados		Mar		Fauna	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Alimentación														
Entretenimiento														
Higiene														
Energía														
Pesca														
Construcción														
Agricultura														
Transporte														

Algunos comentarios adicionales sobre el taller con mujeres pescadoras

Fecha de realización: 30/11/15

La convocatoria se realizó mediante contactos telefónicos con la presidenta de la Asociación de Pescadores de la Laguna Costera (APALCO) y la antropóloga que lleva adelante un proyecto del MGAP con las mujeres pescadoras y tiene un relacionamiento fluido y permanente con ellas.

Ambas acordaron qué fecha y hora eran las mejores. Ese día tenían programado juntarse para pintar el salón de reuniones y la cocina comunitaria. Ante la insistente pregunta sobre si ambas actividades eran compatibles, aseguraron que sí.

Sin embargo, solo concurrieron dos mujeres a la reunión. Dio la casualidad que ese día hubo pesca de cangrejo sirí, y las mujeres se ocupan del procesamiento de la pulpa. Por lo tanto, estaban todas trabajando en ello. Tampoco se ocuparon de la pintura del local.

No obstante, se trabajó con las dos mujeres presentes transformando el taller en una sesión de trabajo con los mismos objetivos y adecuando las técnicas planificadas a la situación. A los efectos del resultado en insumos de información para la presente investigación, tanto las dos presentes como las dos técnicas que trabajan asiduamente con un grupo mayor, de las mujeres

más activas, consideran que no hubieran surgido cambios significativos con un número más amplio de presentes. La pérdida mayor en razón de la baja presencia se relaciona con lo que la técnica de taller deja de reflexión y conocimiento compartido en quienes participan y el efecto movilizador que con frecuencia se genera en este tipo de instancia.

Ninguna de las dos mujeres presentes había participado nunca en actividades relacionadas con género. Se les aclaró que se trabajaría sobre las diferencias entre mujeres y varones, que surgen fundamentalmente de la educación recibida y que se intentaría ver cómo influyen en sus vidas y en el área protegida.

Se les presentaron dos imágenes, una de un varón y otra de una mujer, con la consigna de ir escribiendo en las diferentes partes del cuerpo qué hacen con ellas.

Resultó mucho más fácil llenar de actividades el dibujo de la mujer que el del varón, lo cual es razonable, pero luego se hizo el esfuerzo de analizar cuáles eran las actividades de los varones y se definieron suficientemente sus actividades.

En el cierre, las mujeres presentes valoraron la actividad y subrayaron que era la primera vez que pensaban en las diferencias entre hombres y mujeres, resultándoles novedoso, interesante y que daba para pensar mucho más.

Cuadro A 9. Actividades por sexo según las mujeres pescadoras

	Mujeres		Varones	
	Actividad	Observación	Actividad	Observación
Cabeza	Educar a los gurises*		Pensar cómo mantener a la familia	
	Pensar actividades	Organizarse y pensar en las actividades de los niños	¿Habría camarón?	
	La escuela de los gurises			
	Organización de APALCO	En ellas descansa la organización		
Ojos	Vigilar a los gurises		Mirar para afuera: observar la laguna y el clima para la	

			pesca	
Boca	Conversar	Destacan la diferencia de que ellas conversan y los hombres no. Lo ven jocosamente como el estereotipo, pero también como potencialidad.	Comer Shhhh (silencio) Tomar mate	Los hombres toman mate y comen más que las mujeres.
Pecho	Amamantar			
Corazón	Abrazos, caricias, mimos	Se atribuye solo a las mujeres		
Manos	Abrazos, caricias, mimos	Se atribuye solo a las mujeres	Pescar	
	Hacer pulpa de sirí		filetear	
	Filetear pescado		Cortar pasto	
	Cocinar		Manejar el auto	Solo ellos manejan los autos.
	Fregar		Solo los más jóvenes, si tienen que hacerlo, friegan.	
	Lavar ropa		Alguno puede cocinar.	
Pies	Caminar	Por placer y todo el día en la casa	Fútbol	
Espalda			Trabajar	Algunos en changas para complementar los ingresos

* Gurises: vocablo de origen guaraní que es usado popularmente como sinónimo de niños.



Base datos presencia y participacion.xlsx

<https://www.dropbox.com/home?preview=Base+datos+presencia+y+participacion.xlsx&share=1>

