

Promesas (in)cumplidas.
Mujeres rurales y enfoques de igualdad de género en Colombia

María Mónica Parada Hernández

Directora
Rocío del Pilar Peña Huertas

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario
Facultad de Jurisprudencia
Maestría en Derecho Público
2018

Contenido

<i>Contenido</i>	3
<i>Listado de tablas</i>	4
<i>Agradecimientos</i>	5
1. Introducción	6
2. ¿Por qué estudiar la relación entre el estado colombiano y las mujeres rurales?	10
3. Metodología de investigación	12
4. Límites de la investigación	16
5. La ruta hacia la transversalización de género	18
6. Transversalización de género: la última parada	27
7. Diseños institucionales para las mujeres rurales: ¿de la acción positiva a la transversalización de género?	40
7.1. Un primer llamado a las mujeres rurales (1984 – 1990)	41
7.1.1. La política para la mujer campesina	43
7.1.2. El acceso a tierras para la mujer campesina	46
7.2. Un estado social de derecho para las mujeres rurales (1991 – 2001)	51
7.2.1. Políticas de género sin dientes	54
7.2.2. La política pública para el desarrollo de la mujer rural	59
7.2.3. La ley 160 de 1994	64
7.3. La norma prometida (2002 – 2015)	68
7.3.1. Equidad y violencia: políticas para la prevención de violencia de género	69
7.3.2. Una ley para las mujeres rurales	73
8. Conclusiones	83
9. Bibliografía	89
10. Anexos	99

Listado de tablas

Tabla 1. Cuadro comparativo de los enfoques de igualdad.....	36
Tabla 2. Evolución normativa derechos de las mujeres en Colombia antes de 1991	41
Tabla 3. Cambios en el diseño institucional Ley 135 y Ley 30.....	48
Tabla 4. Evolución normativa derechos de las mujeres en Colombia entre 1991 y 2000	52
Tabla 5. Políticas para la equidad de la mujer 1990-2002	58
Tabla 6. Actividades realizadas por las entidades del sector agropecuario.....	62
Tabla 7. Cifras de acceso a tierras mediante Ley 160 (1995-1996).....	67
Tabla 8. Evolución normativa sobre los derechos de las mujeres en Colombia entre 2001 y 2015	69
Tabla 9. Políticas para la equidad de la mujer 2002-2018	71
Tabla 10. Componentes de la Ley 731 de 2002.....	75
Tabla 11. Evaluación del Programa Mujer Rural 2011-2014.....	81
Tabla 13. Comparación dimensiones de política 1984-2015	85
Tabla 14. Respuestas a derechos de petición sobre seguimiento a la Ley 731.....	99
Tabla 15. Acciones adelantadas por la Consejería de la Mujer 2002-2016	101
	...

Agradecimientos

El amor que le imprimí a este trabajo proviene de mi mamá, de mi papá y de mi Chiqui, quienes nunca dudaron de mi voz y me llenaron de fuerza para seguir trabajando por lo que creo. Gracias a ellos por estar siempre a mi lado.

A la profe Rocío Peña, mi maestra, agradezco por 10 años de continuos aprendizajes, no solo a nivel profesional sino personal. Siempre encontré abiertas las puertas de su oficina y de su casa para recibir los mejores consejos para recorrer el camino de la investigación y la docencia. ¡Infinitas gracias!

Al profe Francisco Gutiérrez y a todo el equipo del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, agradezco por contagiarme el amor por la tierra y la igualdad social.

A Rosario Sin Bragas agradezco por dejarme habitar un espacio de muchos colores. Gracias por la fuerza violeta que me permite hoy tomar la decisión de dedicar mi vida a luchar por la equidad y la justicia de género.

1. Introducción

Men are the norm, women are 'other'

Simone de Beauvoir, 1949

Desde la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, globalmente se habla con insistencia de *transversalizar el género* en todos los diseños de política de los estados-nación, de los organismos internacionales e incluso de los organismos del sector privado. El concepto se ha puesto de moda y reclama un lugar como paradigma de desarrollo para las sociedades contemporáneas, y como estrategia primaria para enfrentar las desigualdades que afectan de manera particular a las mujeres. En lo que tiene que ver con los estados, el proceso de incorporar la categoría *género* en los discursos y diseños de política ha mostrado resultados muy variables; incluso, se ha puesto en duda el potencial transformador de la transversalización de género con respecto al cumplimiento de sus objetivos pro-equidad.

Aquellas investigaciones que muestran los fracasos del enfoque han mostrado que dos son las razones que explican este fenómeno. La primera es que las “transformaciones estructurales” que el enfoque propone -que van desde cambios en las relaciones de género a nivel micro, hasta reinventar las formas de operación de los estados- son en extremo ambiciosas y requieren de grandes esfuerzos que los estados no están en condición de asumir. Esto debido a que los estados no cuentan con las capacidades para materializar las herramientas de transversalización: inversión en recursos de capital y humanos; formación de las burocracias en temas de género; apertura de espacios de participación y consulta para toma de decisiones; aumento de la participación de las mujeres en órganos decisorios.

Otra hipótesis sostiene que la transversalización de género se presenta como flexible y diversa cuando se le mira desde una perspectiva transnacional. Esto se traduce en un amplio conjunto de herramientas para su materialización (presupuestos, programas de acción positiva, indicadores, entre otros). Sin embargo, al momento de ser aplicada a contextos específicos, se ha mostrado incapaz de comprender las dinámicas locales que producen y reproducen las

desigualdades de género; por ello, las herramientas utilizadas no logran responder a las necesidades locales.

A pesar de las críticas y preguntas que suscita, la *transversalización de género*, como enfoque de política, está lejos de desaparecer. Una muestra de ello es la apuesta del estado colombiano por incorporar en su agenda pública mecanismos que permitan la inclusión de las mujeres en los diseños y puesta en marcha de políticas públicas. Este proceso inició en la década de los ochenta y se ha extendido hasta la actualidad. La manifestación más reciente fue la promesa de incorporar la estrategia dentro de las rutas de diseño e implementación de las políticas para el posconflicto, en el marco del acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las Farc.

Es precisamente la disposición y persistencia del estado colombiano en favor de la transversalización de género lo que me motivó a indagar por la forma en la que esta ha sido incorporada en sectores específicos del estado y la sociedad. Para esta investigación, tomé la decisión de analizar los diseños de política orientados a disminuir las inequidades de género en el sector rural, específicamente en lo que tiene que ver con la inclusión de las mujeres rurales en los programas de acceso a factores productivos.

La idea que aquí defiendo es que la adopción del estado colombiano de la *transversalización de género*, entendida como *un enfoque de política orientado a transformar los procesos de construcción y ejecución de políticas públicas, con el fin de incidir en los diseños institucionales que distribuyen recursos, materiales y simbólicos, entre hombres y mujeres*, ha tenido dos consecuencias. Primero, permitió al estado colombiano reconocer a las mujeres rurales como un grupo social heterogéneo, con intereses específicos en el desarrollo agrario del país; y, segundo, facilitó la transformación de los diseños de política pública en el sector rural en beneficio de las mujeres rurales, al menos en una dimensión discursiva. Sin embargo, la evidencia disponible muestra que el enfoque está débilmente institucionalizado, lo que explica que el proceso de transversalización haya sido discontinuo y con resultados muy tímidos.

Para soportar esta idea, propongo como objetivo central de la investigación analizar los *diseños institucionales* que el estado colombiano ha desarrollado para incorporar el enfoque de transversalización de género, con miras a favorecer a las mujeres rurales en Colombia. Por *diseño institucional* entiendo el conjunto de reglas de juego que rigen una comunidad política y que son establecidos a través de mecanismos formales soportados en la autoridad estatal (Pettit, 2003; North, 1989). Me centraré en explicar cómo se ha incorporado en el enfoque en la política agraria y a favor de las mujeres rurales y cuáles han sido sus principales avances y limitaciones.

En este sentido, la célula de análisis de mi trabajo serán las normas jurídicas (leyes, decretos, jurisprudencia y actos administrativos) y los documentos de política pública (lineamientos e informes), teniendo en cuenta que es allí donde se determinan los objetivos y orientaciones de las políticas; sus componentes principales; las herramientas para su ejecución; y las entidades y competencias encargadas de su implementación. Con este propósito pretendo responder a la pregunta de cómo se ha traducido el enfoque en los diseños de política orientados a disminuir las inequidades de género en los escenarios rurales, y cuáles han sido los resultados de dicho proceso.

Para desarrollar el planteamiento de la investigación propongo la siguiente estructura. Primero, muestro cuál fue la ruta de orientaciones de políticas públicas que dio origen a la transversalización de género. Esto implica revisar sus antecedentes históricos y conceptuales, así como el proceso por medio del cual se posicionó como el paradigma predominante de políticas de equidad de género.

Segundo, explico el concepto de transversalización de género, sus características principales, las herramientas por medio de las cuales se materializa, sus limitaciones y las diferencias que tiene respecto de los enfoques que lo antecedieron. Como punto de partida, retomo la conceptualización promovida por el sistema de Naciones Unidas, al ser este el principal promotor del enfoque. Luego, utilizo evaluaciones académicas para señalar cuáles han sido las complejidades del enfoque en la práctica.

Tercero, busco responder a la pregunta de cómo el estado colombiano se ha enfrentado a las desigualdades de género en el periodo comprendido entre 1984 y 2015. En este apartado realizo una periodización que obedece a hitos de política normativos por medio de los cuáles el estado situó a las mujeres, en general, y a las mujeres rurales, en particular, en la agenda de política nacional. Esta periodización se divide de la siguiente manera: un primer periodo comprendido entre 1984 y 1990; un segundo periodo que va desde la expedición de la Constitución de 1991 hasta el 2001; y un tercer y último periodo entre 2002 y 2015. Para cada periodo presento esquemas que muestran la evolución normativa que se refiere a los derechos de las mujeres.

Finalmente, presento las conclusiones de la investigación y unas reflexiones finales de lo que implica la adopción de la TG para el contexto actual colombiano.

2. ¿Por qué estudiar la relación entre el estado colombiano y las mujeres rurales?

Esta investigación encuentra justificación en que el país experimenta profundas desigualdades en el campo, particularmente en lo que tiene que ver con el acceso a factores productivos como la tierra, el crédito y la asistencia técnica (Gutiérrez, 2014; Machado, 2009; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016). Estas desigualdades tienen una dimensión de género que ha llevado a que las mujeres rurales estén situadas en una posición de desventaja respecto de los hombres en los procesos de acceso a dichos activos productivos.

Así lo sugieren diversas fuentes oficiales. El Censo Nacional Agropecuario, realizado en 2014, muestra que el 26% de las mujeres participan en la toma de decisión de la producción de sus tierras y sólo el 12.5% lo hace en conjunto con su esposo o compañero. Asimismo, las mujeres rurales tienen menos acceso a asistencia técnica (11.1%), maquinaria (19.1%) y crédito o financiación para la producción (11.9%) (DANE, 2014). Frente a la tenencia de la tierra, los datos oficiales son escasos, pero la evidencia disponible muestra que las mujeres tienen mayores barreras de acceso a tierras (Deree & León, 2003). Por otro lado, las mujeres rurales tienen en promedio menores ingresos, una tasa más baja de participación en el mercado laboral y dedican un alto porcentaje de su tiempo a actividades domésticas y de cuidado que no son remuneradas; además, tienen una mayor incidencia de pobreza, menor acceso a activos productivos y menos oportunidades de ingreso y permanencia en el mercado laboral¹ (Arias, y otros, 2013; Misión Rural, 2015).

Estas desigualdades han sido asociadas con la condición de género de las mujeres rurales. De acuerdo con el Informe Nacional de Desarrollo Humano “Colombia rural: razones para la esperanza” (PNUD, 2011), en escenarios rurales las mujeres están sometidas a una triple

¹ Mientras la brecha de participación laboral en la zona urbana es de 16,7 pp, en la zona rural alcanza 36,6 pp y la tasa de participación laboral de las mujeres urbanas es de 57,8%, mientras esta tasa para las mujeres rurales es tan sólo del 39,3%. En la zona rural las mujeres han avanzado mucho más lento en ganar espacios en el mercado laboral, limitando sus logros en autonomía económica (pp. 79-81).

discriminación: por vivir en el campo, por ser mujeres y por la violencia y el conflicto armado colombiano. La primera se refiere a la “deuda rural” que se manifiesta en las desigualdades con respecto al mundo urbano, la concentración de los activos rurales², el despojo y abandono forzado y masivo de tierras, entre otros factores (Meertens, 2006). El segundo tipo de discriminación se refiere a la que se produce en razón del género, que encuentra su manifestación en “la mentalidad patriarcal que domina el contexto rural”, permitiendo que se perpetúen los roles reproductivos y domésticos asignados a las mujeres (Deere & León, 1997). Esto trae como consecuencia, primero, una mayor vulnerabilidad en la violencia (la violencia doméstica en las zonas rurales colombianas afecta al 34% de las mujeres (Iregui Bohórquez, Ramírez Giraldo, & Tribín Uribe, 2016); y, segundo; en la posibilidad de participación en la vida “pública y colectiva” (Deere & León, 1997). Por último, el tercer tipo de discriminación es con relación a la violencia, que además tiene un doble componente: la violencia intrafamiliar y la que tiene origen en el conflicto armado.

En este sentido, la investigación que aquí propongo se muestra como necesaria para comprender por qué los distintos intentos del estado colombiano para incorporar el género en las políticas rurales tienen estos saldos con respecto a las mujeres rurales. Adicionalmente, considero que la ausencia de evaluaciones de las políticas que se proponen transversalizar el género, tal y como lo muestro a lo largo del trabajo, se debe a un vacío en la comprensión de cuáles han sido las ideas, debates y mecanismos para materializar los objetivos de las políticas. Esta investigación pretende contribuir a esclarecer este punto, esperando que sea un insumo valioso para revisar los esfuerzos que actualmente está haciendo el estado colombiano para crear una política pública para las mujeres rurales (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2018).

² La concentración de la propiedad rural alcanzó para el año 2009 un índice GINI de 0,86. El indicador de GINI mide el nivel de desigualdad en un determinado territorio. La cifra va de 0 a 1 siendo 1 lo más desigual y 0 lo menos desigual. Véase: Ibáñez Ana, Muñoz Carlos.

3. Metodología de investigación

Esta investigación se circunscribe en el campo de la metodología socio-jurídica, una aproximación analítica que se construye a partir de la integración de distintas perspectivas disciplinarias, y que permite la combinación de conocimientos, habilidades y experiencias investigativas de las ciencias sociales y el derecho. Dicho enfoque facilita la superación de las limitaciones teóricas y metodológicas de ambas disciplinas; como resultado, se propone una nueva forma de aproximarse a un problema (Banakar & Travers, 2005; Peña-Huertas, Abondano, Abril, Jiménez, & Uribe, 2018).

El trabajo de investigación que aquí se presenta integra métodos, técnicas y recursos de la investigación en ciencias sociales al *campo jurídico*. Se utilizó una metodología cualitativa, cuya naturaleza es inductiva, y que se propone describir, interpretar y comprender fenómenos sociales que son relevantes para el derecho (Villabella Armengo, 2015). La información fue recolectada utilizando técnicas de investigación documental y entrevistas semi-estructuradas con actores importantes para el objetivo de investigación. Posteriormente, fue sistematizada a través de matrices que permitieron clasificar la información de acuerdo con un orden temporal y conceptual. Esta metodología permite estudiar una situación o un fenómeno particular, como es la transversalización de género en los diseños institucionales rurales en Colombia, y generar una hipótesis que explique los avances y limitaciones que tiene la transversalización de género como enfoque de política pública.

Ahora bien, por *campo jurídico* entiendo aquel en el cual los agentes intervienen en busca de una distribución de capitales y la consecución de unos bienes determinados; dicho proceso se traduce en la producción de normas jurídicas y en el establecimiento de instituciones normativas (Bourdieu, 2000). El campo del derecho supone entonces una negociación permanente en el escenario de lo público, para establecer cuáles son las reglas que deben operar en el campo jurídico, en determinados momentos y contextos. De ahí surge la necesidad de utilizar como eje central de la investigación dos tipos de fuentes: los documentos de política y las normas jurídicas. Ambos son el resultado material de dicha negociación, pues las reglas que van a regir una situación determinada (en este caso, la re-distribución de activos con una mirada de género); además, su

análisis permite hacer una lectura de un fenómeno social y político, desde una perspectiva institucional.

Los documentos de política, entendidos como aquellos producidos de manera oficial por distintas entidades del estado colombiano, permiten develar cuáles son las orientaciones y objetivos principales de las políticas públicas; la forma en la que el estado se aproxima y responde a los problemas sociales; y las dimensiones conceptuales de los enfoques que orientan las actuaciones del estado. Así las cosas, los documentos producidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), como la máxima autoridad nacional de planeación, fueron fundamentales para reconocer cuáles han sido orientaciones de política del estado colombiano en materia de equidad de género. Asimismo, utilicé documentos de política internacionales, como la Declaración Beijing 95 y otros que dictan lineamientos para la incorporación de los enfoques de igualdad en los diseños de política pública y que pueden ser considerados también como instrumentos de *soft law*, es decir, como instrumentos con una débil fuerza vinculante, distinto a las normas jurídicas como las leyes o los decretos³.

Por su parte, las normas jurídicas comprenden el conjunto de leyes, decretos, actos administrativos y jurisprudencia, nacionales e internacionales, que componen un sistema jurídico determinado. A través de ellas se logra la instrumentalización de los objetivos de política; se definen derechos; se delimitan las agencias del estado involucradas en su implementación; y se determinan las competencias, el modo de operación y la estructura organizativa del estado. El trabajo de revisión y sistematización de normas jurídicas me permitió identificar los diseños institucionales dispuestos para materializar los derechos de las mujeres rurales, así como la “tubería” o entramado institucional que hace posible la ejecución de las políticas.

Como complemento, utilicé otras fuentes de información primaria y secundaria. La información primaria fue recolectada a través de los siguientes instrumentos. Primero, realicé dos entrevistas semi estructuradas con funcionarias de la Dirección de Mujer Rural del Ministerio de

³ De acuerdo con Barberis (1994): “El soft law es primordialmente un producto ideológico propiciado por aquellos que pretenden otorgar obligatoriedad a ciertas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales”

Agricultura y Desarrollo Rural y de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, encargadas de ejecutar el Programa de Mujer Rural y la política de equidad de género, respectivamente. Con estas entrevistas me propuse indagar por cómo entienden las entidades públicas el concepto de transversalización de género, de qué manera lo han incorporado en sus funciones y estructura organizativa, y los principales avances y barreras para su adopción como enfoque en las políticas, planes y programas que tienen a su cargo. La entrevista con la representante de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer fue especialmente relevante dada la misión que tiene la entidad de coordinar la estrategia de transversalización de género en todos los sectores de política pública del estado colombiano.

Segundo, recolecté información a partir de conversaciones informales con mujeres rurales y espacios de discusión en los que participaron mujeres rurales, organizaciones sociales de mujeres rurales y agencias del estado. Esta información fue registrada en un diario de campo que inicié desde 2016. Este ejercicio fue posible gracias a la colaboración de Oxfam Colombia, organización que me permitió participar, algunas veces en calidad de ponente y otras de asistente, de espacios de discusión sobre la política pública para las mujeres rurales, tales como los foros y encuentros de mujeres rurales realizados anualmente (como el Encuentro de Mujer Rural de Cundinamarca⁴, la Audiencia Pública de Seguimiento a la Ley 721 (marzo 9 de 2016)⁵ y el Debate presidencial (El Espectador, 2018).

Tercero, recolecté información relevante a través de derechos de petición presentados a entidades oficiales con competencias asignadas por la Ley 731 de 2002 para materializar los derechos y beneficios que por ley les corresponden a las mujeres rurales.

Como fuentes secundarias acudí a la revisión de literatura académica (artículos y libros producto de investigaciones) y no académica (informes de organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales) que me permitieron comprender el origen y desarrollo de la transversalización de género. La literatura internacional fue de gran importancia para el trabajo debido a que los desarrollos teóricos del concepto corresponden casi exclusivamente a este cuerpo

⁴ Ver la ponencia <http://www.observatoriodetierras.org/portfolio/encuentro-mujeres-rurales-un-camino-por-recorrer/>

⁵ Ver <http://congresovisible.org/agora/post/audiencia-publica-politica-a-favor-de-las-mujeres-rurales/8190/>

de trabajos. Por su parte, la literatura nacional me permitió guiarme en la discusión de la evaluación de los diseños de política de equidad de género y, particularmente, aquellos relacionados con el tratamiento de las mujeres campesinas y mujeres rurales.



Foto tomada en Foro sobre la Política Pública para las Mujeres Rurales organizado por Oxfam. Bogotá, Colombia. Marzo de 2015.

El uso de diferentes herramientas de recolección y análisis de información facilitó la creación de un diseño metodológico flexible, que me permitió perseguir la pregunta sobre cómo Colombia ha incorporado la transversalización de género en la formulación de políticas para las mujeres rurales. Asimismo, me permitió delimitar el objeto de estudio y ser consciente de las limitaciones que tiene la investigación y que muestro a continuación.

4. Límites de la investigación

Los debates alrededor de la transversalización de género se abordan desde dos dimensiones: la primera, desde su potencial como práctica política y de política; la segunda, como un desarrollo conceptual y teórico. Teniendo en cuenta esto, la investigación que aquí presento se inscribe en la primera dimensión pues tiene el ánimo de revisar cómo dicho enfoque, en tanto práctica de política, ha sido integrado a los diseños de política pública del estado colombiano, particularmente en lo que se refiere a la relación del estado con las mujeres rurales y las políticas de desarrollo rural.

En este sentido varios son los temas que quedan por fuera del objeto de investigación. A continuación, señalo aquellos que me parecen relevantes y explico las limitaciones metodológicas que me impidieron abordarlos de manera más profunda, con el fin que el lector comprenda cuáles son los alcances reales de mi trabajo.

Primero, con este análisis no pretendo valorar si los enfoques adoptados han sido los correctos o incorrectos; es decir, mi pretensión principal no es una evaluación los intentos de política para favorecer a las mujeres rurales, ni valorar el éxito de cada uno de sus componentes. Esto tiene que ver con la escasez de la información, la ausencia de evaluaciones de las políticas y programas implementados, y la incapacidad del estado colombiano para establecer conteos e indicadores con variables de género. Por el contrario, mi propuesta se orienta a indagar por la forma en la que ha sido concebida la transversalización de género por los actores que intervienen en los diseños de política, y sugerir cuáles han sido los principales avances y limitaciones de su adopción como enfoque de política pública. Los temas relacionados con la implementación de dichos diseños quedan por fuera del marco de la investigación.

Segundo, la investigación se circunscribe en el periodo 1984 – 2015. Este límite temporal obedece a que 1984 fue el año en el que se presentó la primera política pública que tiene en cuenta las mujeres campesinas, transformando la visión del estado colombiano frente a la participación

de las mujeres en el desarrollo rural del país. Por otro lado, en 2015 inicia un proceso de reestructuración del sector agropecuario, producto del contexto de negociación del acuerdo de paz entre la guerrilla de las Farc y el gobierno colombiano. Este proceso, que sigue en construcción, se ha convertido en una ventana de oportunidad para renegociar los diseños institucionales que afectan particularmente a las mujeres rurales. Muestra de ello fue la creación de la Dirección de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura (Decreto 2369 de 2015) y la incorporación del enfoque de género en los puntos 1 y 4 sobre Reforma Rural Integral y Programa Nacional de Sustitución de Cultivos. En este sentido, los diseños institucionales que se promueven a partir de 2015 requieren un análisis específico que obedezca al momento histórico del país y por ello no será una preocupación para tratar en esta investigación.

Por último, para ilustrar las ideas generales que presento en el texto, presento evidencia asociada al acceso a factores de producción por parte de las mujeres rurales, especialmente a la tierra y al crédito; estos reflejan de manera general la magnitud de la inequidad agraria. En este sentido, se excluye información asociada a las reflexiones sobre otras dimensiones de la inequidad agraria en temas como salud, educación o vivienda.

Con los límites de la investigación claros, inicio la exposición de los resultados de investigación con un primer apartado que muestra cuál fue la ruta que se recorrió para llegar a la adopción de la transversalización de género como enfoque de política.

5. La ruta hacia la transversalización de género

En este apartado propongo explorar la ruta que llevó a que la TG sea hoy un paradigma de política. Para ello, realizo un análisis cronológico a partir de hitos históricos y normativos, tanto a nivel nacional como internacional, que fueron escenario propicio para la adopción de dos enfoques que antecedieron la TG: el enfoque de igualdad de oportunidades y el enfoque de acción positiva (Rees, 1998). Para cada uno señalo el contexto en el que se originó, los mecanismos utilizados para su materialización, y los principales éxitos y limitaciones. Asimismo, con algunos ejemplos, muestro cómo estas experiencias fueron incorporadas en Colombia⁶.

La adopción de la *transversalización de género* (en adelante TG), como un paradigma de política aceptado internacionalmente, fue un proceso que no ocurrió en el vacío. Por el contrario, es producto de luchas políticas e históricas lideradas por movimientos feministas, que han tenido como resultado la transformación de las relaciones entre los hombres y las mujeres, y las mujeres y el estado. Aunque muchas de estas luchas tuvieron un origen focalizado (por ejemplo, el movimiento sufragista en Inglaterra y EE. UU.), sus efectos se desplegaron a nivel mundial, promoviendo no sólo la creación de movimientos reivindicatorios, sino la adopción de medidas de inclusión de las mujeres. Como se verá a lo largo del texto, Colombia no fue la excepción.

Un primer momento de la ruta hacia la TG estuvo marcado por las reivindicaciones de la igualdad de las mujeres respecto de los hombres. Este proceso, iniciado a finales del siglo XVIII, ocurrió en el marco de la negociación de los derechos ciudadanos en los países del norte. La Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, como uno de los pilares de la Revolución Francesa, marcó la pauta para el reconocimiento formal de los derechos individuales; sin embargo, estos derechos estaban lejos de ser universales. Las mujeres eran consideradas como seres inferiores, cuya capacidad de raciocinio era menor a la de los hombres; por ende, debían estar sujetas a la tutela de ellos.

⁶ En el apartado 7 profundizo en esta materia.

Los movimientos feministas liberales clásicos, inspirados por los textos de Olympe de Gouges, *Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana* de 1791, Mary Wollstonecraft, *Vindication of the Rights of Woman* (1792) y Mill, *The Subjection of Women* (1896), lucharon durante todo el siglo XIX y XX⁷ por el reconocimiento de los derechos de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres. Estos movimientos defendían que las mujeres, en tanto seres humanas, tenían las mismas capacidades que los hombres, pero estas capacidades se veían limitadas por la falta de acceso a la educación, al empleo formal y a la participación política. En este sentido, abogaron por la eliminación de las barreras *formales* para que las mujeres pudieran acceder a otros escenarios de la vida pública y así fortalecer sus capacidades (Jaramillo, 2009). Como resultado, se promovieron leyes para reconocer explícitamente derechos como el voto y la educación.

Con este proceso emerge el primer enfoque de política al que la literatura internacional ha denominado *enfoque de igualdad de oportunidades* (Rees, 1998). Su característica principal es el reconocimiento del individuo y de sus derechos, en igualdad de condiciones al resto de sus conciudadanos. Por ello, las mujeres han de gozar de las mismas prerrogativas y oportunidades que los hombres, en aras de garantizar plenamente su ciudadanía. De ahí que la principal herramienta utilizada bajo este enfoque sea la transformación de las normas jurídicas, específicamente de aquellos diseños institucionales que promueven la discriminación contra las mujeres.

Aunque este ha sido un proceso lento, transformar las instituciones mediante normas jurídicas ha permitido a las mujeres gozar de derechos civiles y políticos. En el caso colombiano, esto ocurrió mediante leyes, decretos y reformas constitucionales que regularon temas relacionados con la participación política de las mujeres, la administración del patrimonio, la educación y otros (ver tabla 3 en el apartado 7.1). Esto muestra que el enfoque de igualdad de oportunidades tiene un potencial para prevenir la exclusión de un grupo social determinado de ciertas esferas de la sociedad y de ahí la necesidad de utilizar normas que sean vinculantes, y que estén soportadas por el aparato estatal.

⁷ Actualmente, el único estado donde no está reconocido el derecho al voto es Ciudad del Vaticano.

No obstante, los desarrollos y transformaciones normativas no fueron suficientes para lograr la igualdad plena entre hombres y mujeres. La principal razón es que este enfoque no tiene la pretensión de indagar las causas de la segregación de las mujeres, sino que supone que los individuos deben ser tratados indistintamente; por ello la inclusión de estas ocurre bajo estándares enteramente masculinos que, si bien garantizan el acceso a un derecho, no garantizan el resultado (ver Tuana & Tong, 1995). En otras palabras, el enfoque garantiza la igualdad formal, pues logra la equivalencia ante la ley, pero dicha igualdad no afecta las relaciones de género que son, en últimas, las que producen una distribución inequitativa de recursos (Guerrina, 2002; Rossilli, 1997). Ejemplo de ello es que, a pesar de que las mujeres tienen igualdad de derechos laborales, en Colombia las mujeres ganan el 79% del salario que percibe un hombre con su mismo nivel educativo y que realice el mismo trabajo (OECD, 2018).

Adicionalmente, este enfoque ha sido cuestionado por la academia feminista, especialmente aquellos estudios que se circunscriben en los feminismos interseccionales y feminismos negros (Hill Collins, 1998; Hooks, 1984). Esta literatura señala que la igualdad de oportunidades no toma en consideración otras formas de desigualdades asociadas con la clase o la raza, factores que afectan tanto la materialización de los derechos, como la redistribución de recursos. En otras palabras, existen diversas formas de desigualdad que sitúan en una posición de desventaja a determinado tipo de mujeres.

Para ilustrar esto, un estudio realizado por la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (2017) muestra que de las 268 curules del Congreso de la República de Colombia, 52 son ocupadas por mujeres y sólo 1 de ellas es una mujer afro. También señalan que, en la historia de la rama legislativa, sólo 6 mujeres afro han logrado un escaño como congresistas. Esta información sugiere que las mujeres afro tienen mayores barreras de acceso a cargos de elección popular a nivel regional y nacional, y que la raza es uno de los factores asociados a dicha situación.

En este sentido, el enfoque de igualdad de oportunidades no tiene el potencial para transformar las relaciones de género y, por ende, tiene un alcance muy reducido al momento de disminuir las desigualdades entre hombres y mujeres. Es así como dicho enfoque, materializado a

en el reconocimiento formal y expreso de “las mujeres” (vistas como un grupo homogéneo), sólo beneficia a cierto tipo de mujeres: aquellas que cuentan con los recursos (culturales, económicos, sociales y simbólicos) que les permitan competir con los hombres en igualdad de condiciones. Mujeres rurales, indígenas, negras y de escasos recursos quedan en una situación de desventaja en el acceso a la igualdad material.

Estas reflexiones dieron paso a la adopción del enfoque de *acción positiva*. A diferencia de su antecesor, la acción positiva o afirmativa parte del supuesto de que la pertenencia a determinados grupos sociales afecta la forma en la que se distribuyen los recursos disponibles. Reconoce que las mujeres y los hombres son diferentes en distintos aspectos (por ejemplo, aquellos asociados a la maternidad) y que dichas diferencias, así como el hecho de no haber lidiado previamente con ellas, han perjudicado de manera específica a las mujeres (Daly, 2005).

El desarrollo de este enfoque coincidió con la aparición de los debates internacionales entorno al papel de la mujer como agente de desarrollo, proceso soportado por la creciente generación de conocimientos y estudios sobre la mujer que señalaban los roles que ocupaban en distintas esferas sociales. La declaración del Año de la Mujer (1975) y de la Década de la Mujer (1975-1986), impulsada por las Naciones Unidas, puso en el panorama la necesidad de repensar las estrategias de desarrollo, desde el reconocimiento de las actividades productivas y reproductivas de las mujeres y su importancia para el crecimiento económico de los países.

Producto de este escenario, organismos internacionales las Naciones Unidas promovieron tres visiones de desarrollo económico de las naciones, traducidas en estrategias que iban a ser aplicadas entre 1960 y 1990. De acuerdo con León (1996) y Mejía Peláez (2001), las estrategias son:

- a. Mujer al Desarrollo (MAD). Implementada entre 1960-1970, esta estrategia exaltó el trabajo reproductivo de las mujeres, por ende, la maternidad y la crianza fueron consideradas como la contribución más importante de las mujeres al desarrollo. Se promovió entonces una lectura de las mujeres como receptoras pasivas y consumidoras, así como un grupo vulnerable que los estados debían proteger a toda costa.

- b. Mujer en el Desarrollo (MED). La estrategia fue implementada entre 1975 – 1980 y tuvo de novedoso que reconoció a la mujer como actora económica de sus hogares y la importancia del trabajo no sólo reproductivo sino productivo de las mismas. En este sentido, la mujer fue considerada como un recurso económico no aprovechado y que no era incluido en los sistemas de cuentas nacionales. Su aplicación también permitió que se hablara de la creciente feminización de la pobreza, reconociendo que las mujeres son las más vulnerables, dentro del universo de vulnerables.

- c. Género en el Desarrollo (GED). Con esta estrategia, implementada desde 1980, se cambió la categoría “mujer” por la de “género” pues esta última reflejaba el carácter relacional de la desigualdad y renunciaba a considerar a la mujer como su eje central. Se reconoció que, para disminuir las desigualdades, es necesario transformar las relaciones entre los géneros, lo que implica redistribuir el poder entre hombres y mujeres. En este sentido, los esfuerzos se concentraron en empoderar a las mujeres por medio del acceso a recursos y la promoción de su autonomía.

En este orden de ideas, la acción positiva encontró asiento en cada una de las estrategias que surgieron en este periodo. Estas visiones sobre la desigualdad renunciaban a la idea de pensar que la solución era la equiparación de los hombres y las mujeres y, por el contrario, pusieron en el centro a estas últimas. Esto significó un despliegue de iniciativas de *acción positiva* para proteger (MAD), aprovechar (MED) y/o empoderar (GED) a las mujeres.

La acción positiva se define como:

“las medidas especiales y temporales, tomadas o determinadas por el Estado, espontánea o [compulsoriamente] con el objetivo de eliminar desigualdades históricamente acumuladas, tanto para garantizar la igualdad de oportunidades y tratamiento, como para compensar las pérdidas provocadas por la discriminación y marginalización, recurrentes por motivos raciales, étnicos, religiosos, de género y otros. (...)” (Mosquera, Rodríguez, & León, 2009)

De esta definición se desprenden los siguientes elementos que caracterizan la acción positiva: (i) la mirada diferenciada de la intervención; (ii) carácter temporal; (iii) los mecanismos utilizados para su materialización.

Primero se parte del reconocimiento y aceptación de las diferencias entre hombres y mujeres y de ahí la naturaleza compensatoria de la acción positiva. Esto cambia la forma en la que el estado protege a los ciudadanos pues introduce una mirada diferenciada a su intervención. Así las cosas, la intervención del estado mediante acciones positiva pasa por dos momentos clave para su materialización.

El primero es el de identificar las situaciones que ubican a las mujeres en una posición de “desventaja” frente a los hombres en determinados espacios (laboral, educativo, de salud etc.). Contar con esta información posibilita el segundo momento que es el diseño de mecanismos para facilitar la entrada de las mujeres a dichos espacios, a través de acciones que las compensen por la desigualdad en las “posiciones de partida” (Rees, 1998). Nancy Fraser (1997) sugiere que este enfoque requiere de una doble estrategia: por un lado, acciones para el reconocimiento de las identidades diferenciadas y, por el otro, acciones para la distribución de recursos y poder. Sólo así es posible incidir en la transformación de los elementos económicos, sociales y culturales que permiten las inequidades que afectan a las mujeres.

Un segundo elemento es el carácter temporal. La acción diferenciada se propone como un mecanismo transitorio para compensar a las mujeres por la posición de desventaja, pero se espera que eventualmente la situación que genera la desigualdad sea superada. Sin embargo, de este segundo elemento se deriva una de las principales críticas al enfoque que es que la acción positiva no tiene la pretensión de cambiar aquellos factores que generan las desigualdades. Como muestro más adelante, el caso colombiano es un ejemplo de cómo la acción positiva se ha convertido en el enfoque utilizado por la regla general.

Un tercer elemento tiene que ver con la forma en la que el estado interviene. La acción positiva genera mecanismos que focalizan la atención del estado en poblaciones determinadas;

esto se logra a través de la creación de políticas, programas y planes específicos en favor de un grupo social. Es decir que se toma la experiencia del enfoque de igualdad de oportunidades, al hacer uso del sistema jurídico para formalizar cualquier iniciativa de acción positiva; con ello, el estado adquiere compromisos formales que eventualmente pueden hacerse exigibles a través de mecanismos jurídicos (*law enforcement*) (Stratigaki, 2005).

En Colombia, la acción positiva se ha expresado en la creación de políticas y programas específicos para las mujeres, y en la expedición de normas jurídicas, especialmente leyes y decretos, con el mismo propósito. Frente a las primeras, Colombia tiene una tradición de expedir políticas por sectores según el gobierno de turno. Para el caso de las mujeres, entre 1984 y 2014 se expidieron las siguientes:

- Política para la Mujer Campesina 1984
- Política Integral para las Mujeres 1990-1994
- Política de Participación y Equidad para las Mujeres 1994-1998
- Plan Básico de Igualdad de oportunidades para las Mujeres 2000-2002
- Política Mujeres Constructoras de Paz 2002-2010
- Política de Participación y Equidad para las Mujeres 2010-2014

Sobre estas me voy a referir más adelante. Sin embargo, es importante señalar que una de las características de estas políticas es la creación de órganos específicos dentro de la estructura administrativa del estado colombiano, encargados de la formulación e implementación de las políticas de género.

Con respecto a las normas, se han expedido leyes y decretos para proteger de manera específica a las mujeres. Esto dio origen a normas como la Ley de Cuotas, que dicta que el 30% de los cargos directivos del estado deben estar ocupados por las mujeres, y la Ley de Violencia Contra la Mujer, que adopta medidas para hacer frente a todas las formas de violencia de género. Por otro lado, también se han expedido normas para beneficiar a determinados tipos de mujeres, consideradas como los grupos más vulnerables en el universo de mujeres, como es el caso de la Ley para Apoyo de Mujeres Cabeza de Familia y la Ley de Mujeres Rurales.

Esto evidencia que, para el estado colombiano, la discriminación positiva juega un papel fundamental en conseguir la equidad de género en distintas esferas de la vida social; en palabras de la Corte Constitucional, la acción positiva es un medio para “corregir las desigualdades de facto, a compensar la relegación sufrida y a promover la igualdad real y efectiva de la mujer en los órdenes económico y social” (Corte Constitucional, sentencia C 667 de 2006). El caso de la Ley de Cuotas ilustra la importancia y los efectos que potencialmente tienen la acción afirmativa. Un estudio realizado por DeJusticia evidenció que, en el periodo 1990-2010 el porcentaje de mujeres en los Ministerios aumentó progresiva y sostenidamente; pero tras la aprobación de la Ley, el país dio un salto cuantitativo importante: la participación de las mujeres en los ministerios pasó de un 11.8% en 1998 a un 45.15% en 2010 (Guzmán & Molano, 2012).

No obstante, este enfoque no está desprovisto de cuestionamientos. Desde una perspectiva política (que sólo mencionaré por no ser relevante para el trabajo), la aplicación de acciones positivas suele ser cuestionada por considerar que atenta contra el principio de igualdad, pues un trato diferenciado promueve la discriminación de los grupos (Young, 2000).

Desde una perspectiva *de política* se ha criticado que la acción afirmativa no persigue una transformación de las relaciones de género. Tal y como ocurre con el enfoque de igualdad de oportunidades, la preocupación principal de la acción afirmativa es la distribución de las posiciones dentro de una jerarquía de género, pero dicha preocupación no supone la necesidad de transformar el statu quo; como resultado, los sistemas de opresión que soportan esas jerarquías se mantienen (Rees, 1998).

Siguiendo este argumento, la acción positiva no tiene el potencial de transformar los procesos de toma de decisión, ni de las estructuras de poder que dan origen a la desigualdad de género. En otras palabras, su esencia es la de corregir el desbalance en la distribución de las posiciones, ya sea por medio de un sistema de cuotas o con medidas específicas para las mujeres, pero no eliminar las reglas o diseños que producen y reproducen las desigualdades de género (West & Lyon, 1995; Rees, 1998; Young, 2000).

Las limitaciones identificadas, tanto para el enfoque de igualdad de oportunidades como el de acción positiva, son las que sustentaron la emergencia de la *transversalización de género* como enfoque de política. Este último buscó incorporar una mirada, si se quiere, más estructural en la cual no primaran el reconocimiento formal de las mujeres o las acciones focalizadas, sino la afectación de todo el sistema de toma de decisiones. En este sentido, los esfuerzos que se hacen en nombre de la TG buscan en últimas atacar las raíces mismas de las desigualdades de género .

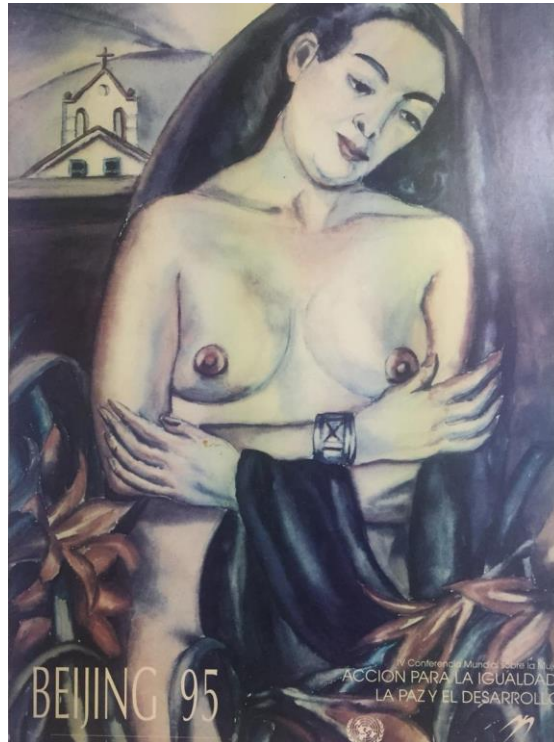
6. Transversalización de género: la última parada

En este apartado me concentro en definir qué es el enfoque de *transversalización de género*, sus características principales, las herramientas por medio de las cuales se materializa, sus limitaciones y las diferencias que tiene respecto de los enfoques que lo antecedieron. Como punto de partida, retomo la conceptualización y el discurso promovido por el sistema de Naciones Unidas, en tanto que es a través de éste que se ha popularizado como enfoque de política hasta nuestros días. Posteriormente muestro cómo el enfoque ha sido analizado desde diferentes perspectivas académicas. A partir de una de estas perspectivas, aquella enfocada en analizar los avances y limitaciones que la transversalización de género ha mostrado en la práctica, establezco el marco que voy a utilizar para analizar las políticas y programas que afectan a las mujeres rurales en Colombia.

El concepto de TG o *gender mainstreaming* surgió en la Unión Europea como respuesta a las críticas feministas al sistema normativo de la Unión por considerarlo insuficiente para abordar las desigualdades de género, especialmente en los mercados laborales (Mazey, 2002). Apareció por primera vez en el *Third Action Programme on Equal Opportunities* de 1991, en el que el Consejo Europeo planteó estrategias para institucionalizar la equidad a través de prácticas y normas “sensibles al género” (Walby, 2005) y, con ello, transformar el proceso de formulación y ejecución de todas las políticas públicas de la UE (Hafner-Burton & Pollack, 2000). El concepto se popularizó a través de las conferencias promovidas por las Naciones Unidas en la década de los noventa.

Como enfoque de política del sistema de Naciones Unidas, la TG fue formalmente adoptada en 1995, en el marco de la IV conferencia Mundial de la Mujer en Beijín. En este escenario se impulsó un protocolo oficial para promover la equidad de género en todos los niveles del proceso de formulación de políticas públicas (*policymaking*) por parte de estados, organizaciones internacionales, actores de la sociedad civil y agencias de desarrollo (Khalil, 2017; Stratigaki, 2005). De acuerdo con la Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer -OSAGI- (2002), la TG se justifica ante la necesidad de ir más allá de las

estrategias marginales utilizadas hasta el momento, que han estado enfocadas en las mujeres y con objetivos específicos (acción positiva), e impulsar transformaciones a nivel institucional y de política.



El marco de acción denominado *Plataforma Beijing* se convirtió en la agenda que guiaría el proceso de transformación institucional con perspectiva de género en 12 áreas de trabajo: educación; salud; violencia; conflicto armado; economía, poder y toma de decisiones; mecanismos institucionales, derechos humanos; medios de comunicación; medio ambiente; y la vida de las niñas. Para cada uno de estos ejes de política, la plataforma identificó objetivos estratégicos y aportó un catálogo de acciones para ser adoptadas por los gobiernos y otros actores a nivel nacional, regional e internacional (UN Women, 1995 [2015]).

Dos años después de Beijing 95, El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) publicó un documento en el que definió de TG en los siguientes términos:

"Transversalizar la perspectiva de género el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros" (ECOSOC, 1997).

De acuerdo con esta definición, la TG fue concebida, de manera ambigua, como *proceso* y como *estrategia*, ambos encaminados a transformar las políticas públicas y revisar sus mecanismos de diseño, implementación y evaluación, con el fin de lograr la igualdad entre hombres y mujeres. Como un *proceso*, la TG se convierte en una apuesta a largo plazo para revisar los impactos de las decisiones de política sobre la vida de hombres y mujeres, y con base en esta comprensión, transformar las estructuras sociales y las instituciones que reproducen las inequidades de género, en unas más justas y equitativas. Como *estrategia*, la TG demanda la toma de decisiones y la adopción de medidas para llevar a cabo dicha transformación, más allá de la incorporación de un componente femenino o de igualdad entre los géneros a una actividad existente (OIT, 2002).

Los instrumentos que desarrollan la estrategia de manera más detallada, específicamente la Declaración y la Plataforma de Acción Beijing, crean un marco de política compuesto de principios para ser aplicados en todo el sistema de las Naciones Unidas. La esencia de este marco se resume en los siguientes principios:

- a. es preciso establecer mecanismos adecuados y fiables para controlar los progresos realizados;
- b. la identificación inicial de cuestiones y problemas en todas las áreas de actividad debería ser tal que permita diagnosticar las diferencias y disparidades en razón del género;
- c. jamás habría que dar por supuesto que hay cuestiones o problemas indiferentes desde la perspectiva de la igualdad entre los géneros;
- d. deberían realizarse sistemáticamente análisis por géneros;

- e. para traducir la idea de la transversalización en realidades son importantes: una clara voluntad política y la asignación de los recursos (financieros y humanos);
- f. no elimina la necesidad de elaborar políticas y programas específicamente destinados a las mujeres, así como una legislación positiva en su favor; tampoco elimina la necesidad de unidades o coordinadores para las cuestiones de género (OIT, 2002).

Estos principios muestran que el proceso de transversalización está atravesado por dos momentos: el primero destinado a reconocer cómo afectan las decisiones de los estados, los organismos internacionales la vida de los hombres y las mujeres, y cómo estas se traducen en desigualdades de género; y el segundo, la toma de decisiones y acciones concretas para superar dichas desigualdades.

Desde una visión académica, la transversalización de género ha sido entendida como una vía para reconocer la diversidad y responder a las diferencias, más allá de buscar que las mujeres encajen en instituciones masculinas con el fin de que sean más iguales con respecto a los hombres (Cockburn, 1991). Su esencia es la de identificar aquellos sesgos en las instituciones y las estructuras que favorecen de manera particular a los hombres, y buscar reestablecer el balance (Rees, 1998).

En este sentido, la transformación propuesta por este enfoque es ante todo política, en tanto que las relaciones de género existen dentro de un marco de relaciones de poder, y dicho poder es utilizado para mantener una distribución inequitativa de recursos -materiales y simbólicos- entre hombres y mujeres. Por ello, la TG implica un cambio en las reglas de juego que determinan quién obtiene qué, quién hace qué y quién toma estas decisiones (Rao & Kelleher, 2005).

Es precisamente el carácter transformador de la TG lo que lo distingue de los enfoques que lo antecedieron. Tres diferencias esenciales establecen dicha separación (ver tabla 3): Primero, renuncia a poner su atención sobre los individuos y sus derechos (igualdad de oportunidades) o en los grupos sociales y sus desventajas (acción positiva), y se concentra en cuestionar los sistemas, procesos y normas que generan las desigualdades de género (Daly, 2005). Segundo, busca desafiar la supuesta neutralidad de las políticas públicas, reconociendo su carácter androcéntrico, y así

afectar todo el andamiaje institucional y los procesos mismos de organización del estado; en este orden, la TG tiene efectos a largo plazo (Hafner-Burton & Pollack, 2002), a diferencia de los otros dos enfoques cuyas estrategias tienen efectos temporales o a corto plazo. Y, tercero, es un enfoque que reconoce la diversidad y, por ello, busca responder a las necesidades particulares de las mujeres, situadas en contextos específicos, y no se concentra en el diseño de medidas desde una perspectiva enteramente masculina (Guerrina, 2002). No obstante, como se verá más adelante, las medidas de acción positiva y de igualdad de derechos y oportunidades suelen hacer parte del catálogo de acciones transversales de género; es así que los enfoques no se excluyen entre sí, sino que se complementan (Rees, 1998).

Frente a los diseños institucionales y de política, que es en últimas el interés de mi investigación, la TG tiene el potencial de afectar varias dimensiones del proceso de diseño de políticas públicas. Daly (2005) las resume en las siguientes: (i) la discursiva o retórica; (ii) la institucional; (iii) la de innovación; (iv) la informacional; y (v) la social.

La primera hace referencia a los aportes discursivos o retóricos, que tienen dos efectos concretos. Por un lado, la apropiación e incorporación del discurso por parte de las burocracias estatales y los organismos públicos y privados (Stratigaki, 2005). Un ejemplo de ello es la creación de lineamientos y marcos de política por los organismos comunitarios de la Unión Europea, buscando así que los países miembros de la Unión los incorporen dentro de sus legislaciones y políticas internas (Bock, 2014). Por el otro, permite a los estados preguntarse por las relaciones de poder y de género para develar los factores que originan y dan continuidad a los mecanismos de discriminación, a la luz de categorías como el género, la raza y la clase (ver por ejemplo Platero, 2014; Ferree, 2009).

La segunda dimensión es institucional que se manifiesta en las transformaciones de la organización burocrática. Esto ocurre a través de diversas maneras: la inclusión de mujeres en órganos de toma de decisión y en las esferas del alto gobierno; la vinculación de personal técnico y especialista en temas de género en las agencias del estado; la formación en género de los funcionarios de distintos niveles burocráticos; y el rediseño de los procesos internos de las entidades de estado que tengan en consideración las experiencias de las mujeres (Khalil, 2017).

La tercera dimensión es la de la transformación e innovación de las herramientas para hacer política pública. Esto se manifiesta en: la formulación de indicadores de género, los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) y herramientas para la evaluación y monitoreo que permitan develar los efectos que tiene la intervención del estado en los distintos escenarios de desigualdad, tanto a nivel nacional como local (Gori, Romolini, & Fissi, 2018). Estudios sobre las políticas de género en temas rurales (Walker, 2003; Archambault & Zoomers, 2015; Mi Young Park & Daley, 2015) ilustran la necesidad de afectar esta dimensión en tanto que muestran que las evaluaciones de las políticas son escasas dada la ausencia de información y de indicadores de impacto de las intervenciones sobre la vida de las mujeres.

La cuarta dimensión es la informacional que fomenta la recolección de nuevos datos, a través de herramientas como las estadísticas desagregadas por sexo, que van a incidir el proceso de planeación y focalización de las intervenciones del estado. En esto tiende a coincidir gran parte de la literatura pues una de las barreras metodológicas, que es reiterada en la literatura de reforma agraria, es la ausencia de datos comparables (Oya, 2013; Edelman, 2013) y desagregados por sexo (Walker, 2003; Agarwal, 1994). Los instrumentos de recolección de información, como los censos rurales, se limitan a consignar datos sobre operadores agrícolas y pasan por alto la composición de los núcleos familiares (para el caso del Sudeste Asiático ver Agarwal, 1994; para el caso colombiano, ver León, 1990). En este sentido, la adopción de un enfoque de TG fomenta la creación de registros diferenciados en los cuales se incluyen categorías como sexo, grupo étnico, identidad de género, etc., que permiten contar con información más detallada acerca de las características demográficas de grupos determinados, en general, y de las variaciones entre las distintas mujeres (campesinas, indígenas, afro, etc.).

Finalmente se encuentra la dimensión social que se refiere a la incorporación de las experiencias de las mujeres en los procesos de diseño de políticas públicas. Como resultado, se promueve la apertura de espacios para el diálogo social y la participación directa de las mujeres en las etapas de diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de todas las políticas públicas (Gumbonzvanda, 1999).

Ahora bien, los impactos que la TG pueda tener sobre cada una de estas dimensiones dependen necesariamente de los contextos en los cuáles se aplique el enfoque. Varios estudios (Stratigaki, 2005; Walby, 2005; Chaney, 2016; Kabeer, 2003) coinciden en que el significado y representaciones prácticas de la TG son contingentes y construidas dependiendo del contexto. Por ello, la TG está lejos de ser una fórmula mágica compuesta por una lista cerrada de acciones que deben necesariamente llevarse a cabo; por el contrario, su adopción permite una aproximación a las especificidades de cada contexto.

Como se mencionó antes, la TG implica un primer momento de reconocimiento y comprensión de las relaciones de género en distintos espacios y sectores de política, bajo el supuesto de que los arreglos o reglas de género varían entre naciones, organizaciones, intervenciones sectoriales (educación, agricultura, salud, mercados laborales, etc.) y a nivel local, regional o nacional (Rees, 1998; Walby, 2005). Con esta idea se renuncia a la posibilidad de construir una fórmula aplicable a todos los contextos (Kabeer, 2003).

Esta flexibilidad y vaguedad, que se instala en el concepto como algo natural y necesario, tiene dos consecuencias. La primera es una dificultad práctica por no existir claridad sobre cómo materializar dicho enfoque; en palabras de Hafner-Burton and Pollack (2002), es como si el mundo entero entendiera la idea general, pero nadie está seguro de lo que requiere para llevarse a la práctica. La segunda, derivada de la anterior, es que crea el riesgo de que cualquiera reclame que está utilizando el enfoque (independiente de cómo lo esté utilizando), convirtiéndolo en una estrategia enunciativa más que práctica (Daly, 2005). Esto pone de presente el debate sobre las herramientas que están siendo utilizadas para transversalizar el género en las políticas públicas y si su aplicación cumple o no con el objetivo último del enfoque, que es la disminución de las desigualdades de género.

El estudio realizado por Bock (2014) ilustra este problema. Ella revisó 25 planes de desarrollo rural implementados entre 2000 y 2006, pertenecientes a países que han adoptado la TG como enfoque para el diseño de sus políticas públicas. Bock muestra que los diseños institucionales para llevar a cabo procesos de TG, en su mayoría se reducen a talleres de empoderamiento de las mujeres y a construcción de redes entre mujeres. Se dejan por fuera

herramientas como los indicadores de monitoreo de la implementación de las medidas de equidad de género (sólo 3 los incluyeron), los programas exclusivos para mujeres (sólo 1 lo incluyó) y la priorización de proyectos productivos presentados por mujeres (sólo 9 lo incluyeron). Así, la afectación de los sistemas de toma de decisión, las iniciativas para redistribuir los recursos -en este caso agrarios- y la transformación de los procesos de diseño, ejecución y seguimiento de políticas quedan relegados.

El análisis de Stratigaki (2005) identifica otro problema, cuestionando la idea de que los enfoques -igualdad, acción positiva y TG- son complementarios. Ella analiza la experiencia de TG en los países que componen la Unión Europea y muestra que este enfoque ha sido utilizado como una fachada para adoptar un discurso de equidad, que sirve como excusa para desmontar y eliminar las políticas de equidad de género que son específicas. Como resultado, la TG se convierte en una coartada para neutralizar la acción positiva que sí ha tenido resultados tangibles en muchos contextos.

Este efecto se profundiza en aquellos contextos que ella denomina “hostiles”, es decir, en aquellos donde imperan estructuras patriarcales de organización y en los cuales prevalecen objetivos de política contrarios a la equidad de género (supongamos un país que no reconoce el trabajo productivo de las mujeres). En estos contextos, la acción positiva es lo que ha permitido que las mujeres accedan a determinados recursos y su desmonte, en nombre de la incorporación de experiencias de hombres y mujeres por igual, pone en riesgo los avances logrados en pro de la equidad de género.

Sumado a esto, la fuerza vinculante de la TG es débil. Los documentos que las sustentan pueden ser catalogados dentro del *soft law* que, a pesar de tener una fuerza *simbólica* (García Villegas, 2011), no son enteramente exigibles a través de los mecanismos de derecho interno, no conllevan sanciones para los estados que se nieguen a implementar la estrategia, y no hay autoridad alguna que los exija (Garrido Gómez, 2017); es decir, carecen de *law enforcement* (Hafner-Burton & Pollack, 2002). Cosa contraria ocurre con los enfoques de igualdad y acción positiva que necesariamente se apoyan en el sistema jurídico para su materialización.

Moser (2005) asocia estos problemas, conceptuales y prácticos, con una suerte de compulsión de los estados por actualizar o mejorar las políticas de equidad de género sin las herramientas para llevarlos a cabo. Con ello, se busca satisfacer las exigencias de las organizaciones que proveen recursos, sin establecer rutas de acción que efectivamente contribuyan a disminuir las desigualdades de género.

Tabla 1. Cuadro comparativo de los enfoques de igualdad

Enfoque	Características	Ventajas	Complejidades y desventajas
Igualdad de oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Se enfoca en los individuos y sus derechos; de ahí que una de sus principales estrategias sea la transformación de las normas jurídicas con diseños que promuevan la discriminación de las mujeres. • Basado en el principio de igualdad material. 	<ul style="list-style-type: none"> • Previene la exclusión de un grupo de ciertas esferas de la sociedad. • Transforma los sistemas normativos, buscando eliminar cualquier disposición discriminatoria. 	<ul style="list-style-type: none"> • La inclusión de las mujeres ocurre bajo estándares masculinos. • Carece de un análisis de las relaciones de género. • Sólo beneficia a cierto tipo de mujeres: aquellas con un capital similar al de los hombres considerados como grupo. • Ignora el impacto de valores patriarcales en ciertos contextos. • Ignora el impacto de otras formas de desigualdades asociadas con la clase o la raza (carece de enfoque interseccional) • Igualdad en el acceso no implica la igualdad en el resultado. • No es suficiente por sí sola; requiere de herramientas que permitan su efectiva aplicación (monitoreos y análisis de género)
Acción positiva	<ul style="list-style-type: none"> • Se enfoca en las desventajas de los individuos y grupo de individuos. • Realiza un reconocimiento explícito de las diferencias entre hombres y mujeres. • Formaliza, en términos legales, las medidas de promoción, focalización o priorización tomadas a favor 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilita el establecimiento de objetivos claros y medibles. • Reconoce que un tratamiento igualitario puede reforzar desigualdades existentes. • Énfasis en la igualdad en el resultado. • Identifica barreras de acceso y crea mecanismos para facilitar la entrada de las mujeres en diferentes esferas sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres entran a competir en ambientes de dominación masculina, con valores masculinos. • No contribuye a cambiar las condiciones que posibilitan la segregación. • Medidas, que en principio deben adoptarse a corto plazo, se convierten en permanentes. • No promueve una transformación de las estructuras básicas de dominación y subordinación de género.

	<p>de un grupo poblacional determinado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplica un tratamiento diferenciado a grupos históricamente vulnerados. • Promueve un reconocimiento explícito de la discriminación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconoce las diferencias entre hombres y mujeres y cómo esas diferencias producen una situación de desventaja para las mujeres para acceder a ciertas esferas sociales (capitales) • Igualdad de resultado • Incrementar la participación de grupos subrepresentados, por ejemplo, a través del establecimiento de cuotas. 	
Transversalización de género	<ul style="list-style-type: none"> • Se enfoca en los sistemas, procesos y normas que generan las desigualdades • Introduce la perspectiva de género en todas las fases del ciclo de política pública. • Busca la transformación de las instituciones que facilitan y promueven las inequidades de género. • 	<ul style="list-style-type: none"> • Desafiar la “neutralidad” de las políticas • Reconoce el androcentrismo en las instituciones y busca cambiarlo • Reconoce y responde a las diversidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de aplicación descontextualizada • Vaguedad del concepto impide especificar cuáles son las herramientas o instrumentos para su realización.

Elaboración propia con base en Rees (1998; Daly (2005); Stratigaki (2005); Meertens (2006); Khalil (2017)

En conclusión, la TG están lejos de ser saldadas al no existir una única forma de implementar la estrategia de transversalidad de género. Con lo que sí se cuenta es con una caja de herramientas compuesta por los lineamientos de las organizaciones internacionales, especialmente las Naciones Unidas y el Consejo Europeo que han sido las principales promotoras del enfoque, y las experiencias analizadas en distintas regiones del mundo y en diferentes sectores de política. Esto explica por qué la TG se convirtió en un símbolo de modernización del estado, que promueve un modelo de cómo debe lucir la arquitectura institucional de equidad de género de un estado (Daly, 2005), aunque no exista una claridad sobre cómo debe operar dicho modelo para que sea exitoso.

La exposición anterior muestra que valerse de la *transversalización de género* para hacer un análisis de políticas públicas requiere una delimitación conceptual que sirva como hilo conductor del trabajo; además, dicho concepto debe ajustarse a los contextos y sectores de política al que va a ser aplicado. En este sentido, teniendo en cuenta que el objetivo de esta investigación es el hacer un análisis de los diseños institucionales que el estado colombiano ha promovido para atender a las mujeres rurales en Colombia, propongo definir transversalización de género como *un enfoque de política orientado a transformar los procesos de construcción y ejecución de políticas públicas, con el fin de incidir en los diseños institucionales que distribuyen recursos, materiales y simbólicos, entre hombres y mujeres.*

Esta definición la construyo tomando en cuenta elementos esbozados en los lineamientos propuestos por el sistema de las Naciones Unidas y las definiciones utilizadas en los documentos académicos. Dichos elementos son:

- a. la visión de la TG como un proceso a largo plazo que implica múltiples esfuerzos encaminados a disminuir las desigualdades de género;
- b. la pretensión transformadora de la TG que busca, por un lado, afectar las formas en las cuáles las políticas públicas son construidas y, por el otro, incidir en la distribución inequitativa de recursos entre hombres y mujeres para reestablecer el balance y lograr una distribución más justa;

- c. la necesidad de comprender cómo funcionan las relaciones de género en contextos específicos con el fin de determinar cuáles son las medidas más apropiadas para disminuir las desigualdades de género
- d. la necesidad de develar los sesgos presentes en los procesos de diseño y ejecución de políticas públicas, que sitúan a las mujeres en una posición de desventaja frente a los hombres, y eliminar dichos sesgos.

Ahora bien, utilizo el concepto de *diseños institucionales* para referirme al conjunto de reglas de juego que rigen una comunidad política y que son establecidos a través de mecanismos formales, que a su vez están soportados en la autoridad estatal (Pettit, 2003; North, 1989). En este sentido, utilizo como fuentes principales para el análisis de diseños institucionales las normas jurídicas y documentos de política pública expedidos por el estado colombiano. Si bien estos últimos no necesariamente están soportados por una autoridad que los haga valer (como es el caso de los documentos CONPES), son relevantes para el estudio pues revelan las orientaciones de política que sustentan los diseños formales.

A partir de lo anterior, el análisis que realizo a continuación se concentra en estudiar los diseños institucionales que inciden en: (i) el proceso de construcción de políticas públicas que afectan a las mujeres rurales y (ii) la distribución de recursos entre hombres y mujeres rurales. Esto para responder a la pregunta de cómo el estado colombiano ha incorporado el enfoque de transversalización de género en aras de disminuir las desigualdades entre hombre y mujeres rurales. Para cumplir con este propósito, realizo un recuento de cómo el estado colombiano ha respondido a las demandas de las mujeres rurales, a través de la creación de políticas, planes y programas, y cuáles han sido los principales resultados de este proceso, teniendo en cuenta las cinco dimensiones propuestas por Daly: (i) la discursiva o retórica; (ii) la institucional; (iii) la de innovación; (iv) la informacional; y (v) la social.

7. Diseños institucionales para las mujeres rurales: ¿de la acción positiva a la transversalización de género?

En Colombia, la preocupación del estado por las mujeres rurales es reciente. Su desarrollo ocurre en un periodo de aproximadamente 30 años en los que se evidencian varios esfuerzos para saldar una “deuda social” con las mujeres campesinas, indígenas y afro del campo. Propongo dividir este proceso en tres periodos que obedecen a hitos normativos y de política que transformaron la relación del estado con las mujeres rurales y la concepción de los enfoques de igualdad utilizados para abordar las demandas de ellas.

El primer periodo va de 1984, primera vez que el estado reconoce el trabajo productivo y reproductivo de las mujeres rurales y adopta una política pública en este sentido, hasta 1990, momento de negociación de los presupuestos constitucionales que regirían el naciente *Estado Social de Derecho*. El segundo periodo inicia con la promulgación de la Constitución de 1991 que facilitó el reconocimiento y protección de los derechos de las poblaciones más vulnerables, y termina en 2001. Finalmente, el tercer periodo ocurre entre el 2002, año en el que se promulga la Ley de Mujeres Rurales, y el 2015 cuando la institucionalidad agraria es transformada en consonancia con las negociaciones de paz, especialmente en el punto 1 del acuerdo sobre reforma rural integral.

Para cada uno de los periodos revisé material disponible en literatura secundaria; documentos de política expedidos por diversas agencias del estado; informes de las entidades de control y de las organizaciones sociales; debates del Congreso de la República; prensa, y normas jurídicas expedidas por autoridades legislativas, judiciales y administrativas. Asimismo, utilicé la información recogida a través de dos entrevistas con funcionarias de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y la Dirección de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y un diario de campo con información de espacios de debate y discusión con mujeres rurales.

La información presentada en este apartado tiene como objetivo mostrar cómo ha evolucionado la relación del estado con las mujeres rurales, cuáles han sido los principales mecanismos adoptados para transversalizar el género en las políticas agrarias, y cuál ha sido su impacto en las distintas dimensiones de política.

7.1. Un primer llamado a las mujeres rurales (1984 – 1990)

Antes de la constitución de 1991, las inequidades de género estaban en cierto modo respaldadas por el sistema jurídico. No en vano, las luchas de las mujeres se concentraron en lograr transformaciones en el sistema jurídico interno con el fin de lograr una ciudadanía plena. Este objetivo se fue cumpliendo de manera paulatina y bajo un enfoque de igualdad de oportunidades, en concordancia con los procesos globales de reconocimiento derechos como el voto, la participación política y la administración libre del patrimonio. La tabla 2 muestra el proceso normativo de reconocimiento legal y formal de derechos de las mujeres en Colombia bajo el régimen de la Constitución de 1886.

Inicialmente, la carta política excluía a las mujeres del ejercicio de la ciudadanía⁸, situación que fue parcialmente saldada con la reforma constitucional de 1945, puesto que el derecho al voto fue reconocido diez años después. Sólo hasta 1974 el sistema jurídico reconoció la igualdad de derechos y obligaciones para hombres y para mujeres. Esto se tradujo en reglas que eliminaron la potestad marital, reestructuraron la patria potestad y facilitaron la autonomía patrimonial de las mujeres.

Tabla 2. Evolución normativa derechos de las mujeres en Colombia antes de 1991

Año	Norma	Contenido
1922	Ley 8	Derecho a la administración de los bienes de uso personal
1932	Ley 28	Capacidad jurídica para las mujeres casadas
1933	Ley 12	Aprobación de la Convención Internacional sobre represión del tráfico de Mujeres y Niños
1933	Decreto 1972	Acceso a la educación superior

⁸ El artículo 15 de la Constitución de 1886 indicaba que “son ciudadanos los colombianos varones mayores de veintiún años que ejerzan profesión, arte u oficio, o tengan ocupación lícita y otro medio legítimo y conocido de subsistencia.

1936	Reforma Constitucional	Derecho a ejercer cargos públicos
1945	Reforma Constitucional	Otorgamiento de la ciudadanía
1946	Ley 90	Derecho a la mujer “concubina” a recibir prestaciones sociales del instituto de Seguridad Social
1954	Acto Legislativo No.3	Voto. Derecho a elegir y ser elegida
1962	Ley 54	Igualdad en la remuneración laboral para hombres y mujeres. Aprobación del Convenio 100/ 51 de la OIT sobre igualdad en la remuneración para las mujeres.
1966	Ley 173	Se reglamentan las horas de trabajo permitidas para mujeres y niños; se establece una protección especial a la maternidad
1968	Ley 75	Reglamenta la paternidad responsable y el juicio de paternidad extramatrimonial. Autoriza a la mujer a ser guardadora.
1974	Decreto 2820	Igualdad jurídica de los sexos. Eliminación de la potestad marital. Patria potestad compartida
1975	Ley 1	Divorcio civil
1981	Le 051	Adopción de la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
1982	Decreto 29	Igualdad de derechos para hijos e hijas dentro y fuera del matrimonio
1985	Ley 113	Inclusión de la compañera permanente como beneficiaria de la sustitución pensional.
1988	Ley 30	Reconocimiento de los derechos de las mujeres campesinas a la titularidad de la tierra
1988	Ley 11	Primer régimen especial para empleadas del servicio doméstico
1990	Ley 50	Modifica Código del Trabajo: protección a la maternidad, descanso remunerado, prohibición de despido por embarazo o lactancia
1990	Ley 54	Reglamentación de la Unión Marital de Hecho

Fuente: elaboración propia

Un momento de gran importancia para las mujeres en Colombia fue la adopción de la *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer*, incorporada mediante la Ley 51 de 1981, que respondía a los procesos internacionales pro igualdad promovidos en las décadas de los 60 y 70 (la declaratoria de la Década de la Mujer y los enfoques de Mujer al Desarrollo -MAD- y Mujer para el Desarrollo -MED- explicados en el apartado 5).

Este hecho significó un compromiso manifiesto del estado colombiano con la igualdad entre hombres y mujeres, y la adquisición de obligaciones internacionales para transformar cualquier disposición discriminatoria en contra de las mujeres. La Convención también se refirió

de manera específica a las mujeres rurales, buscando de los estados el reconocimiento explícito de “los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía” y, a partir de ahí, adoptar medidas para asegurar condiciones de igualdad respecto de la participación de mujeres en los “planes de desarrollo en todos los niveles” y en el acceso a bienes y servicios del estado (artículo 14).

Para la década de los 80, las agencias de desarrollo abrieron el debate alrededor del papel de las mujeres campesinas en el desarrollo económico de los países, el reconocimiento de los aportes productivos (y no sólo reproductivos) de las mujeres campesinas y una imperante necesidad de incorporarlas en las políticas agrarias internas (Deere & León, 1997; Meertens, 2006; Sañudo Pazos, 2015).

Este escenario fue propicio para que en 1984 se adoptara en Colombia la primera política pública específica para mujeres rurales, denominada *Política Pública para la Mujer Campesina*. Este fue el primer intento de generar diseños institucionales orientados a reconocer los roles reproductivos y productivos de las mujeres campesinas en la agenda económica nacional. Posteriormente, en 1988, se introdujeron cambios a la legislación agraria interna, permitiendo que las mujeres casadas o con uniones de hecho pudieran ser legítimas propietarias de las tierras otorgadas por el estado vía reforma agraria.

Estos dos momentos, que presento a continuación, constituyen verdaderos hitos de la política agraria del país, especialmente por el estancamiento que estaba atravesando la reforma agraria desde el Acuerdo de Chicoral en 1973 (Villamil Chaux, 2015; Machado, 2009).

7.1.1. La política para la mujer campesina

La *Política Sobre el Papel de la Mujer Campesina en el Desarrollo Agropecuario*, cuyos lineamientos se establecieron en el CONPES 2109 de 1984, surgió por la confluencia de factores como: la generación de conocimiento nuevo que permitió develar el papel de la mano de obra

familiar y el trabajo productivo de las mujeres rurales y sus aportes al PIB; la presencia de mujeres en cargos de decisión que ayudaron a posicionar los temas de género en la agenda pública; y la generación de recomendaciones de política por parte de organizaciones internacionales que promovieron el reconocimiento del papel productivo de las mujeres en las iniciativas de desarrollo (Suárez, 2009; Sañudo Pazos, 2015; Meertens, 2016).

Al mismo tiempo, el país experimentaba transformaciones tales como el aumento de la participación femenina en la producción agropecuaria (de 16.5% en 1971 pasó al 27.2% en 1980), el descenso de los niveles de fecundidad y la reducción del tamaño familiar (de un promedio de 9.2 hijos por mujer en 1968 pasó a 5.1 en 1980), la migración de las mujeres jóvenes, la postergación de las uniones maritales y el mejoramiento de los niveles educativos de las mujeres (CONPES, 1984).

Así las cosas, el estado colombiano reconoció dos elementos que fomentaban la exclusión de las mujeres de la política rural. El primero era la asociación exclusiva de las mujeres con las actividades relacionadas con la economía del cuidado, dejando por fuera el reconocimiento de su participación en la producción agrícola. El segundo, que los diseños institucionales para el acceso a recursos productivos (tierra, crédito, asistencia técnica, capacitación) no reconocían a las mujeres rurales como agentes productivos y, en consecuencia, excluían su participación en los programas de distribución de dichos recursos.

A partir de dicho reconocimiento, la política buscó la “reorientación de los principios que guían la acción estatal en el ámbito rural” (CONPES, 1984, pág. 3) a través de “proyectos específicos para las mujeres dirigidos a la generación de mayores ingresos, empleo y producción de alimentos” (CONPES, 1984, pág. 10). Para llevar a cabo dicho proceso, especialmente aquel relacionado con la distribución de activos productivos, se dispusieron las siguientes líneas de acción.

- a. Acceso a tierra: se promovió la revisión y modificación de la legislación existente sobre titulación y adjudicación de tierras, a través de la presentación de un proyecto de ley para priorizar el acceso a las mujeres jefas de hogar y promoviendo la titulación

- conjunta “para evitar el desalojo de que son objeto frecuentemente mujeres y niños” (p. 10 y 16).
- b. Crédito: se propuso transformar los mecanismos existentes de crédito rural femenino y específicamente modificar los criterios que condicionaban el acceso de las mujeres al crédito a la autorización de los cónyuges o compañeros (p.11).
 - c. Asistencia técnica: se propuso desarrollar acciones para la transferencia de tecnología, orientada a aumentar la productividad en “aquellas actividades en que las mujeres concentren su trabajo (cría de animales, huertas, artesanías), que sean determinantes en la subsistencia familiar”. Asimismo, se estableció la necesidad de adecuar las metodologías de las entidades prestadoras de asistencia técnica (ICA, Incora, FNC y otras) a “las condiciones particulares en que desarrollan sus labores las mujeres campesinas” (p. 11).
 - d. Proyectos productivos: se propuso la creación de “fondos de crédito blando” para el financiamiento de proyectos productivos en aquellas regiones de mayor pobreza (p.11).

Es así como las estrategias propuestas combinaron medidas de igualdad de oportunidades, al fomentar una revisión y actualización de las normas, con medidas de acción positiva, traducidas en el fortalecimiento de líneas de crédito especiales para mujeres y en la priorización de las mujeres jefas de hogar. Sin embargo, las transformaciones más profundas, relacionadas con ese reconocimiento de las actividades productivas y reproductivas de las mujeres, se vio truncado por el planteamiento de un diseño de política paralelo y no complementario a las políticas de desarrollo rural, tal y como el mismo estado reconoció una década después (Conpes 023 de 1994). Ejemplo de ello es que predominó la inversión en proyectos secundarios y complementarios de actividades productivas familiares (León, 1996) y muchos de los proyectos productivos no lograron superar la fase de microproyectos (Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, 1994).

Asimismo, se ha argumentado que dicha política fue inspirada en el discurso de la “Mujer en el Desarrollo” que fomentaba una visión asistencialista e instrumental de los roles que cumplían las mujeres campesinas frente a la “producción de alimentos, la generación de ingresos y la distribución intrafamiliar de los beneficios de los programas de desarrollo” (Muñoz, 2003, pág. 123). Estos factores hicieron que la política no tuviera los resultados esperados.

No obstante, sí se cumplió con uno de los componentes fundamentales planteados inicialmente, que fue el de la transformación de los diseños institucionales para el acceso a tierras por parte de las mujeres campesinas. Así, en 1988 se expidió la Ley 30 que modificó las disposiciones que privilegiaban la figura masculina para la titulación de tierras por vía de reforma agraria.

7.1.2. El acceso a tierras para la mujer campesina

Para finales de la década de los 80, las discusiones sobre los temas agrarios fueron retomadas en medio del proceso de paz entre el gobierno y la guerrilla del M-19. La reforma agraria, iniciada en 1961 (Ley 135), había perdido impulso tras el pacto de Chicoral en 1973 (Villamil Chaux, 2015), pero los reclamos de los sectores campesinos por una distribución más equitativa de la tierra persistieron (Reyes, 2009). Así, durante el gobierno de Virgilio Barco se intentó revivir la reforma agraria por medio de una ley que eliminara las disposiciones que limitaban los alcances redistributivos de la Reforma.

En este proceso, la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC)⁹, creada formalmente en 1984, jugó un papel clave en la inclusión de las mujeres en los nuevos diseños institucionales agrarios. Una de las principales reivindicaciones de la organización tenía relación con que, hasta esa fecha, los derechos de las mujeres sobre la tierra se veían restringidos y limitados por sus relaciones familiares. Los diseños de la reforma agraria del 61 privilegiaban la figura masculina como jefe de hogar y legítimo titular del derecho de propiedad. De acuerdo con Nelly Velandia, lideresa perteneciente a ANMUCIC:

“En ese momento, las mujeres no tenían derecho al título de propiedad, todo se declaraba a nombre del hombre. Nosotras conocíamos a mujeres que se estaban separando de sus maridos y quedaban en la calle porque no tenían tierra a su nombre. Todas las organizaciones campesinas se fueron en contra de ANMUCIC porque decían que esta

⁹ Para profundizar en las luchas y reivindicaciones de ANMUCIC ver Tafur Rueda (2015).

organización dividía la familia. Cuando sabemos que a nosotras nos toca más dura la pelea y el trabajo. En ese momento empezó la lucha para que a las mujeres les titularan” (Herrera Durán, 2018).

Como muestra la tabla 3, sólo los varones casados podían ser titulares de tierras otorgadas por el INCORA. Esto se evidencia en que, según los datos disponibles para la época, las mujeres comprendían tan sólo el 11.2% de beneficiarias directas de las adjudicaciones de tierras realizadas bajo la Ley 135 de 1961 de Reforma Agraria (León, 1990; Villareal, 1995; Deere & León, 1997; 2003);¹⁰. Esta situación llevó a que ANMUCIC, de la mano de lideresas como Leonora Castaño, lucharan porque la reforma a la Ley 135 tuviera en cuenta a las mujeres como legítimas propietarias de las tierras.

Dicha lucha cobró sus frutos cuando la Ley 30 de 1988 modificó las disposiciones de la Ley 135 que excluían explícitamente a las mujeres del reconocimiento de derechos de propiedad sobre las tierras otorgadas por vía de reforma agraria. Como lo muestra la tabla 3, el cambio sustancial fue el de obligar al INCORA a adjudicar los predios a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes, cuando fuere el caso. A esta figura se le conoce como *titulación conjunta* y fue retomada en disposiciones posteriores (Ley 160 de 1004 y Ley 1448 de 2011).

Asimismo, se incluyeron disposiciones para priorizar a las mujeres jefas de hogar en los programas de adjudicación de tierras baldías y en los de fomento a las empresas comunitarias creadas bajo dicha norma; también se incluyeron a las mujeres solteras y sin hijos como potenciales beneficiarias de los programas; por último, se estableció la participación equitativa de mujeres en la Junta Directiva del INCORA y los comités regionales de selección de beneficiarios de la reforma agraria.

¹⁰ Villareal (1995) muestra que existen algunas variaciones regionales que aumentaban el porcentaje de mujeres beneficiarias directas de los programas de reforma agraria, por ejemplo, en el Eje cafetero.

Tabla 3. Cambios en el diseño institucional Ley 135 y Ley 30

Ley 135 de 1961	Ley 30 de 1988
<p>Artículo 36. <i>Los varones casados</i> que hayan cumplido diez y ocho (18) años de edad podrán obtener adjudicaciones de baldíos o de unidades agrícolas familiares en colonizaciones o parcelaciones, y contraer, por consiguiente, todas las obligaciones inherentes, sin necesidad de autorización judicial</p>	<p>Artículo 36. Las <i>personas naturales</i> que hayan cumplido 16 años de edad y sean jefes de familia podrá obtener, <i>en forma individual o conjuntamente con su</i> cónyuge, compañero o compañera permanente con quien comparta las responsabilidades sobre sus hijos menores, o con sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, si velare por ellos, adjudicaciones de tierras baldías, o de unidades agrícolas familiares, o ser admitidos como socios de empresas comunitarias y contraer por consiguiente las obligaciones inherentes, sin necesidad de autorización judicial.</p>

Fuente: elaboración propia

En su literalidad, la titulación conjunta no se refiere de manera exclusiva a las mujeres, pues los compañeros hombres también deben ser reconocidos como titulares en aquellos casos en los que las mujeres sean quienes adelanten los procesos de adjudicación. Pero la medida sí tiene un impacto particular en la vida de las mujeres campesinas en dado que son ellas quienes, por un lado, estaban excluidas del sistema agrario y, por el otro, son quienes tienen menor acceso a la titularidad de la tierra.

Así las cosas, la titulación conjunta es una medida que puede ser asociada con el enfoque de acción positiva, en el entendido en que beneficia a un grupo determinado de mujeres (las mujeres rurales) que hasta ese momento, ocuparon una posición de desventaja en materia de acceso a tierras; sin embargo, tiene la característica particular de que no fue pensada como una medida transitoria o temporal, sino de carácter permanente. En este sentido, también es una medida que se adecúa a un enfoque de igualdad de oportunidades en tanto que reconoce la igualdad de derechos sobre la tierra a los cónyuges o compañeros que componen un núcleo familiar, y no sólo a la figura de jefe de hogar masculino.

No obstante, el cumplimiento de esta disposición no fue un proceso automático. Las mujeres se enfrentaron a un escenario en el que seguía sin reconocerse su papel productivo en el

desarrollo agropecuario, incluso después de la adopción de la política del 84. Además, las reivindicaciones de las mujeres contaban con un apoyo muy débil por parte de los movimientos campesinos. Meertens (2006) relata esta situación:

“El trabajo de Anmucic no era fácil. La creación de la organización nacional de mujeres había sido vista con sospecha por la principal organización campesina mixta, la ANUC, cuyos directivos la consideraron un elemento de división para las reivindicaciones de clase y una competencia potencial para la asignación de recursos. Se presentaban frecuentes enfrentamientos con las asociaciones de hombres que rechazaban la representación de mujeres en los comités de selección de beneficiarios de la reforma agraria. Además, ANMUCIC tenía que enfrentar una burocracia hostil en el INCORA, cuyos funcionarios locales se oponían en la práctica a la adjudicación conjunta.”

Magdalena León y Carmen Deere explican que la inoperancia de la titulación conjunta y las otras medidas se debió a que la institucionalidad agraria fue renuente a adaptarse a formas distintas de distribución de recursos (León & Deere, 1997). Esto sugiere que los diseños institucionales promovidos por la Ley 30 se quedaron “cortos” al momento de generar cambios en la organización burocrática de la institucionalidad agraria que permitieran a los funcionarios capacitarse en temas de género y así afrontar las inequidades a las que se veían sometidas las mujeres en relación con el acceso a tierras. Por otro lado, la ausencia de registros diferenciados se indicadores que midieran los resultados, tanto de la política como de la ley (Centro Nacional de Memoria Histórica 2016), fueron una barrera permanente para conocer el impacto real de las medidas en la vida de las mujeres.

Sumado a esto, la ley 30, en su conjunto, se enfrentó a múltiples dificultades para su materialización; particularmente, la ley no contaba un soporte fiscal que permitiera reactivar los mecanismos de adquisición y distribución de tierras. En este sentido, la ley fue inoperante (ver Machado, 2009; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016; Tobón Sanín, 1990). No obstante, y para fortuna de las mujeres rurales, los diseños institucionales logrados fueron retomados por las normas posteriores que regularon la materia: la ley 160 de 1994 que creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras. Actualmente, estos diseños permanecen.

En conclusión, el periodo comprendido entre 1984 y 1990 fue determinante para la lucha de las mujeres rurales por sus derechos. A pesar de las dificultades, la Política para las Mujeres Campesinas transformó la visión que hasta el momento se tenía sobre las mujeres rurales y su trabajo en el campo; y propició una atención diferenciada, sustentada sobre todo en acciones de discriminación positiva. Asimismo, las modificaciones introducidas que hizo la Ley 30 al sistema de reforma agraria, permitieron la igualdad en el reconocimiento de los derechos de las mujeres y los hombres a ser titulares de la tierra.

La adopción de ambas herramientas refleja un claro impacto en la dimensión discursiva de las políticas públicas, al transformar la forma en la que el estado colombiano enfrentaba las desigualdades de género en el campo y respondía a las demandas de las mujeres rurales. Muestra de ello, fue la inclusión del trabajo productivo de las mujeres en el sistema de cuentas nacionales bajo la premisa de que las mujeres cumplen roles no sólo reproductivos (asociados a la economía del cuidado), sino productivos (asociados con la producción agropecuaria).

Por otro lado, el reconocimiento explícito del trabajo de las mujeres campesinas tuvo a su vez un impacto en la dimensión social. El estado colombiano comprendió que las mujeres campesinas se encontraban en una posición de desventaja en materia acceso a bienes y servicios del estado, no sólo por la invisibilización de sus roles productivos, sino por su poca participación en los programas de distribución de tierras, crédito, asistencia técnica, entre otros. De ahí que se promovieron diseños como la titulación conjunta o la priorización de mujeres cabeza de hogar en los programas, facilitando su acceso a factores productivos.

No obstante, los impactos fueron muy débiles en lo que respecta a las dimensiones institucional, de innovación e informacional. Como se mostró, los funcionarios encargados de ejecutar la política y las medidas legales fueron renuentes a participar del proceso de inclusión de las mujeres. Gracias a ello, el reconocimiento de los derechos arriba mencionados ocurrió de manera muy lenta, y con múltiples barreras para su materialización. Asimismo, la ausencia de registros diferenciados por sexo o indicadores de género impide conocer a ciencia cierta cuál fue el impacto real de mecanismos como la titulación conjunta en la vida de las mujeres.

Este periodo culmina con la promulgación de la Constitución de 1991, cuya carta de derechos ha sido un factor determinante en los avances de los siguientes 20 años en materia de derechos de las mujeres rurales.

7.2. Un estado social de derecho para las mujeres rurales (1991 – 2001)

La promulgación de la Constitución Política de 1991 marcó un punto de referencia para las orientaciones de políticas pro-igualdad en Colombia. Los grupos sociales históricamente discriminados y excluidos del sistema político -indígenas, comunidades negras, mujeres, sectores LGBTI, entre otros- encontraron en la carta de derechos una herramienta para la promoción y defensa de derechos individuales y colectivos. Con respecto a los temas de género, la Constitución consagró la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, y prohibió expresamente cualquier tipo de discriminación derivada la condición de mujer (artículo 43). Atado a ello, el estado colombiano, en tanto Estado Social de Derecho, asumió la responsabilidad de promover “las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva” a través de la adopción “medidas en favor de grupos discriminados o marginados” (artículo 43).

En este contexto, los primeros años de la década fueron determinantes para fijar el rumbo de las políticas de género en Colombia por tres razones: la incorporación de instrumentos internacionales, y por tanto la adopción de obligaciones internacionales, en materia de derechos de las mujeres; la promulgación de un gran cuerpo de normas tendientes a proteger de manera especial a las mujeres; un cambio en las instituciones del estado, que facilitó la creación de oficinas especializadas para los asuntos de las mujeres.

Primero, el estado ratificó varios instrumentos internacionales orientados a la disminución de las desigualdades y la violencia de género. Por ejemplo, la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, fue aprobada por la OEA en 1994 e incorporada al sistema jurídico colombiano mediante la ley 248 de 1995. Esta obliga a los estados

a adoptar políticas para afrontar distintas formas de violencia de género y posibilita la presentación de peticiones a la CIDH.

Otro momento importante fue la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en septiembre de 1995. Durante esta conferencia se evaluaron los avances desde 1975 en cuanto a la inclusión de las mujeres en las políticas de desarrollo, llegando a la conclusión que las estructuras básicas de la desigualdad de género persisten. Esto justificó la creación de la Plataforma de Acción Beijing por medio de la cual se adoptó el enfoque de TG (*gender mainstreaming*) como herramienta para transformar las políticas públicas y perseguir la unidad de género.

La participación de Colombia en este evento, a través de la delegación oficial y la de los movimientos feministas, fue de suma importancia al ser “la primera vez que se dio un proceso de negociación entre instancias gubernamentales y movimientos de mujeres de tipo más simétrico”. Este evento logró un resultado similar al de la Asamblea Nacional Constituyente, pues se convirtió en una “oportunidad para que diversas expresiones del campo de iniciativas feministas, funcionarias y políticas sensibles al tema debatan, acuerden, disputen y se reconozcan a través de este proceso” (Wills Obregón, 2007, pág. 229).

Segundo, gracias a que Colombia se adhirió a los procesos internacionales en materia de derechos de las mujeres, Colombia adoptó formalmente la perspectiva de género para el diseño de políticas, planes y programas orientados a disminuir las inequidades de género en distintos sectores de política. Esto se vio reflejado en un despliegue normativo sin precedentes. La tabla 4 muestra que, en un periodo de 10 años, se promulgaron distintas normas jurídicas (leyes, decretos y actos administrativos) orientados a introducir diseños institucionales específicos para favorecer a las mujeres en temas de educación, acceso a tierras y participación política. Asimismo, se incorporaron disposiciones para proteger a las mujeres cabeza de hogar y a las mujeres víctimas del conflicto armado, reconociendo así una condición especial de vulnerabilidad derivada de su condición de género.

Tabla 4. Evolución normativa derechos de las mujeres en Colombia entre 1991 y 2000

Año	Norma	Contenido
-----	-------	-----------

1990	Decreto 1878	Consejería para la Mujer, la Juventud y la Familia
1990	Ley 50	Protección a la maternidad, el descanso remunerado en la época de parto y la prohibición del despido por motivo de embarazo o lactancia.
1992	Ley 11	Por la cual se aprobó el Protocolo Nacional a los Convenios de Ginebra, relativo a la protección de víctimas de los conflictos armados internacionales en los que se consagran medidas a favor de las mujeres que buscan su especial protección.
1993	Ley 82	Por la cual se apoya a la Mujer Cabeza de Familia.
1995	Ley 248	Por la cual se aprueba la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.
1996	Ley 294	Por la cual se crearon normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar; modificada por la Ley 575 de 2000.
1997	Ley 387	Esta ley, dentro de las medidas para prevenir, atender y proteger a los desplazados internos por la violencia, consagra normas para brindar atención especial a las mujeres y niños, especialmente a las viudas cabeza de familia y huérfanos.
1999	Decreto 1182	Transforma la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer, en la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, con el objeto de garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género.
2000	Ley 581	Por la cual se garantiza la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios y órganos del poder público

Fuente: elaboración propia

En tercer lugar, este periodo estuvo marcado por una reestructuración del estado colombiano y por transformaciones institucionales en consonancia con los nuevos postulados del estado social de derecho y los compromisos internacionales que el país estaba adquiriendo por distintas vías (tratados de libre comercio, cartas de derechos, etc.). Este contexto facilitó la creación de oficinas encargadas de los “asuntos de las mujeres” y diseños de políticas de inclusión para las mujeres.

Me detendré sobre este punto para mostrar que, durante este periodo, se crearon instancias para la coordinación de políticas públicas nacionales para las mujeres. Esto significó un esfuerzo institucional importante en cuanto dispuso la creación de una burocracia técnica en asuntos de género y se abrió la puerta para que mujeres especialistas en el tema, coordinaran las iniciativas de transversalización de género, desde las consejerías presidenciales creadas para dichos fines. Sin embargo, como nuestro a continuación, los diseños de política se transformaron muy rápidamente

con la llegada de cada nuevo gobierno, lo que naturalmente afectó la continuidad de las iniciativas en el tiempo.

7.2.1. Políticas de género sin dientes

En 1992, Gaviria creó la *Consejería Presidencial para la Mujer, la Juventud y la Familia*, un proceso liderado por la Primera Dama, Ana Milena Muñoz. Este organismo asumió el liderazgo en la puesta en marcha de la *Política Integral para las Mujeres* por medio de la cual se abordó, por primera vez, la desigualdad y la discriminación de género como problemas estructurales (Meertens en Wills Obregón, 2007). En este sentido, su objetivo principal fue el de garantizar que las políticas económicas y sectoriales, en todos los niveles territoriales, incluyeran de manera efectiva y sistemática a las mujeres (Conpes 2626 de 1992).

Se propuso entonces trabajar sobre el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres afectando los sectores salud, educación, hábitat, medio ambiente e infraestructura social. Asimismo, buscó el diseño de mecanismos para articular a las mujeres a procesos económicos rurales y urbanos, así como una transformación cultural y jurídica para modificar las relaciones entre hombres y mujeres.

Esta política no se refirió explícitamente a las mujeres campesinas, salvo en el componente de desarrollo productivo y apertura económica en el que se propuso al Ministerio de Agricultura promover la capacidad organizativa de las mujeres para mejorar el acceso a recursos productivos. De todos modos, para el momento en el que surgió la política se anunció que se estaba trabajando sobre una política para la mujer campesina, dada “su importancia y especialidad”, en la que se desarrollaría esencialmente el aspecto productivo (Conpes 2626 de 1992, pág. 17). Dicha promesa se cumplió en 1994 con la formulación de la *Política Pública para el Desarrollo de la Mujer Rural*, sobre la cual me referiré en el siguiente apartado (sección 7.2.7).

A pesar de dicha manifestación de voluntad, la *Consejería Presidencial para la Mujer, la Juventud y la Familia*, no tuvo la fuerza institucional ni el rango como política de estado para

permanecer en el tiempo; además, sus resultados fueron marginales ante la incapacidad de incorporar las iniciativas de las organizaciones sociales de mujeres. Mientras la Consejería estaba dedicada a la promoción de programas para mujeres de bajos ingresos, organizaciones como la Red Nacional de Mujeres, creada en 1991, reclamaban una mirada más amplia a las problemáticas de las mujeres; la agenda fue sustancialmente distinta a la de la Consejería (Wills Obregón, 2007).

Posteriormente, la entrada del gobierno de Ernesto Samper significó la desaparición de dicha Consejería. La coordinación de las acciones de carácter social, entre ellos los temas relacionados con las mujeres, pasó a manos de la *Consejería de Política Social*. Junto con el DPN, la Consejería presentó una nueva política: *Política de Participación y Equidad para las Mujeres*. Esta fue planteada como una estrategia para “disminuir la desigualdad entre los hombres y las mujeres, y empezar a pagar la *deuda social* con ellas”. Asimismo, buscaba insertar la “mirada de mujer” en el plan de desarrollo del naciente gobierno y, con ello, contrarrestar los principales problemas que el gobierno había identificado hasta el momento: la débil inserción laboral y menor calidad de empleo para las mujeres; la magnitud de la pobreza de las mujeres frente a la de los hombres; las deficiencias en la protección de la salud; la violencia e impunidad en delitos contra las mujeres (Conpes 2726 de 1994).

Para abordar dichos problemas, se propusieron las siguientes acciones: promover una cultura de equidad entre hombre y mujeres, a través de campañas públicas dirigidas a diferentes sectores de la sociedad civil y a los funcionarios del estado; la priorización de las mujeres (entre 18 y 35 años) en los programas estatales de empleo; el mejoramiento de los servicios de hogares comunitarios y atención en salud de los niños; la vinculación equitativa de las mujeres a los regímenes contributivos y subsidiados del sistema de salud; la ampliación de las comisarías de familia, entre otras.

Adicionalmente se reconoció que la debilidad institucional, en cuanto a la insuficiencia de recursos jurídicos, administrativos, técnicos y financieros, explica la permanencia de los programas dirigidos a las mujeres. De acuerdo con el Consejo de Política Social, estos han sido diseñados de manera aislada de las políticas sectoriales y sin instancias coordinadoras en los niveles decisorios. Para ello, se propuso crear una comisión asesora para la coordinación y

seguimiento de las acciones propuestas. La elaboración y financiación de proyectos en cada una de las entidades responsables de las acciones planteadas fue asignada a la Consejería para la Política Social. Por su parte, la evaluación del impacto de las medidas quedó a cargo del DNP.

Durante este periodo se conformó la *Comisión Asesora* y la *Secretaría de Mujer y Género*, que funcionó únicamente hasta 1995, año en que se creó la *Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres* como una “Unidad Administrativa Especial, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con autonomía administrativa, patrimonio y régimen presupuestal propios” (Artículo 1, Decreto 1440 de 1995). Su misión fue la de incorporar la *perspectiva de género* en la formulación y gestión de políticas, planes y programas de desarrollo estatales y sectoriales; la “formulación y ejecución de programas y *proyectos específicos* dirigidos a mejorar la calidad de vida de las mujeres”, en especial *las más pobres y desprotegidas*; apoyar la organización y participación de las mujeres; y, en general, “promover un *cambio cultural* que permita construir relaciones de equidad entre los géneros en todos los ámbitos de la actividad social” (artículo 3).

Hasta el momento, las orientaciones de las políticas de género tuvieron como foco de atención las mujeres en condiciones más vulnerables. Tres años más tarde, el mismo gobierno reconoció que las acciones “focalistas y residuales” no afectaron “las estructuras de formulación de políticas y diseño de planes y programas”. Se argumentó que la falta de compromiso por parte del alto gobierno y las entidades públicas nacionales y territoriales impidió una mirada transversal de género.

La estrategia entonces cambió. Para 1997, el gobierno empezó a referirse a que la protección y reconocimiento de los derechos de las mujeres, así como la eliminación de barreras para su acceso a bienes y servicios, eran ejes estructurales de la equidad social; y, en este sentido, eran importantes para lograr una eficiencia económica. Con base en lo anterior, las estrategias promovidas se orientaron a aumentar la participación de las mujeres en distintos sectores de la vida social (mercados laborales, participación política, ejercicio de derechos) a través de las siguientes líneas de acción:

- a) Cultura de equidad: incorporar un enfoque de género en los planes de desarrollo, programas de inversión, programas rurales y proyectos en todos los niveles territoriales, propendiendo a la formulación participativa de los mismos
- b) Protección legal y de los derechos de las mujeres: crear mecanismos de protección y promoción de los derechos de las mujeres dentro de los programas sectoriales; y presentar iniciativas normativas en favor de los derechos de las mujeres.
- c) Empleo productivo: programas para la generación de empleo
- d) Acceso a espacios de poder y toma de decisiones: acciones positivas para aumentar representación de las mujeres en cargos de decisión de gremios y organizaciones sindicales; capacitación de funcionarios locales y organizaciones de mujeres. (Conpes 2941 de 1997)

Finalmente, con la llegada de Andrés Pastrana al gobierno, se lanzó el *Plan Básico de Igualdad de oportunidades para las Mujeres 2000-2002*, cuya implementación quedaría a cargo de la *Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer*. Según el documento que lo sustenta, el Plan tiene plena justificación en los compromisos del estado colombiano adquiridos mediante la incorporación de los instrumentos internacionales: CEDAW, Plataforma de Acción de Beijing (1995), en el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995 – 2002, y otros.

Esta revisión, en todo caso superficial, ilustra lo que fue el despliegue político de la TG en los primeros 10 años de la Constitución del 91. Este enfoque se insertó de manera definitiva en la institucionalidad colombiana, a través de las siguientes estrategias:

- a. la creación de instancias encargadas de coordinar la política
- b. la adopción formal de la perspectiva de género como enfoque de planeación y diseño de política
- c. la acción positiva como mecanismo predilecto para atacar las desigualdades de género, especialmente en aquellos sectores más vulnerables de la población
- d. la afectación de todos los sectores de política (educación, mercado laboral, vivienda, desarrollo rural)

Ahora bien, con esto no quiero sugerir que todos los objetivos de política planteados en cada uno de los gobiernos se cumplieron a cabalidad. Por el contrario, la adopción de políticas de género, reveladas a través de documentos CONPES, son precisamente orientaciones o lineamientos para guiar el accionar del estado. Con todo ello, son el reflejo de un impacto en la dimensión discursiva de las políticas del estado colombiano, no sólo por la adopción del lenguaje de política promovido por instancias internacionales (*perspectiva de género, transversalización de género*), sino porque desde los primeros años de la década, defender la equidad de género con la adopción de políticas específicas, se convirtió en un sello de buen gobierno.

Sin embargo, fueron múltiples los obstáculos que impidieron la materialización de dichos contenidos discursivos. Primero, cada gobierno transformó la institucionalidad creada por su antecesor, minando su continuidad en el tiempo. Las políticas pro-inclusión de las mujeres cambiaron, así como las oficinas encargadas de su ejecución, tal y como lo muestra la tabla 5. De manera previsible, cualquier avance logrado bajo un determinado periodo fue suprimido y reemplazado por nuevos ejes de política y nuevas oficinas a su cargo.

Tabla 5. Políticas para la equidad de la mujer 1990-2002

Criterio	Gaviria 1990-1994	Samper 1994-1998	Pastrana 1998-2002
Política	Política Integral para las Mujeres	Política de Participación y Equidad para las Mujeres	Plan Básico de Igualdad de oportunidades para las Mujeres 2000-2002
Entidades encargadas de coordinar la política	Consejería Presidencial para la Mujer, la Juventud y la Familia	Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer

Fuente: elaboración propia con base en documentos de política

Segundo, la búsqueda de información -física, digital y por intermedio de derechos de petición- muestra que un problema recurrente del estado colombiano es la renuencia a evaluar las políticas públicas. Los sistemas de monitoreo y evaluación son en todo sentido precarios, por lo que es difícil responder a la pregunta de cuáles fueron los resultados de cada una de las acciones de política adelantadas durante el periodo.

En este orden de ideas, los esfuerzos de los gobiernos de Gaviria, Samper y Pastrana por transversalizar el género mostraron sus frutos en una dimensión discursiva al incorporar los temas de género en la agenda pública en general, pero especialmente en la agenda del desarrollo rural colombiano. No obstante, los documentos analizados muestran deficiencias en las orientaciones de política para la recolección de información y en el establecimiento de indicadores de monitoreo para dar cuenta de los grados de cumplimiento de las promesas asumidas por cada uno de los gobiernos. Como muestro más adelante, estas deficiencias han sido una de las principales barreras para comprender por qué, a pesar de los esfuerzos, las desigualdades de género, en la distribución de activos rurales, persiste.

En el siguiente apartado desarrollo los instrumentos adoptados y que incorporan diseños que afectan a las mujeres rurales: la Política para el Desarrollo de la Mujer Rural (1994) y la incorporación de medidas específicas en la Ley 161 de 1994 sobre reforma agraria. Realizo el mismo ejercicio de análisis sobre cómo se materializó el proceso de transversalización de género y cuáles fueron sus impactos en las distintas dimensiones de política.

7.2.2. La política pública para el desarrollo de la mujer rural

En enero de 1994 se cumplió la promesa de Gaviria de crear una política específica para las mujeres campesinas. En este proceso, además de la participación de ANMUCIC, fue importante el impulso de mujeres en las altas esferas de poder o *femócratas* (Sañudo Pazos, 2015) como Ana Milena Muñoz, primera dama, y Cecilia López. La trayectoria de López como Viceministra de Agricultura en 1984, Ministra de Agricultura en 1994 y directora del Planeación Nacional en 1996, fue fundamental para incorporar medidas transversales de género específicamente a favor de las mujeres rurales (Muñoz, 2003; Sañudo Pazos, 2015).

El trabajo de Muñoz (2013) muestra que el proceso de formulación de la política, que recibió el acompañamiento de la FAO, estuvo lleno de tropiezos. Por un lado, el carácter participativo de la política (que incluía la consulta con entidades nacionales, departamentales y locales, ONG y organizaciones campesinas y de mujeres rurales) y la necesidad de buscar un

consenso generó demoras en el proceso y un agotamiento de las organizaciones de mujeres. Por el otro, la situación cambiante de las instituciones generó incertidumbre frente a las competencias de las agencias encargadas de la ejecución de la política.

A pesar de los contratiempos, en 1994 se adoptó la *Política para el desarrollo de la mujer rural* basada en el reconocimiento de las condiciones desfavorables de las mujeres en cuanto a sus labores domésticas, productivas y comunitarias que se traducen en factores como: la doble jornada de trabajo, los bajos niveles de remuneración, la escasa participación política y las precarias condiciones de vida.

A través del CONPES 129 de 1994, el gobierno buscó incluir la *perspectiva de género* en la oferta de servicios del sector agropecuario, entendiendo esta como la consideración explícita e implícita de las necesidades e intereses específicos de las mujeres campesinas. La apuesta de política en materia económica consistía en: primero, analizar detalladamente aquellos factores que determinan la división de género del trabajo y cómo esta afecta la distribución de recursos; segundo, utilizar la información anterior para los diseños de política en materia de mercado laboral y espacios comunitarios; y, tercero, realizar diagnósticos por sexo sobre la distribución de recursos y acceso a activos productivos (Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, 1994).

En materia de participación política, se planteó fortalecer la capacidad del estado en la oferta de servicios del sector agropecuario, con intervenciones que respondan a las necesidades de las mujeres campesinas; garantizar el acceso a los instrumentos de política; desarrollar programas de bienestar social para mejorar la eficiencia del trabajo productivo de las mujeres campesinas; y promover la organización de las mujeres con el fin de fomentar su participación en la toma de decisiones a nivel local y regional.

Esta política se construyó sobre cinco estrategias:

- a) la adecuación y el fortalecimiento de las entidades del sector agropecuario para la planificación con perspectiva de género;

- b) la promoción y el fortalecimiento de la demanda de las mujeres por los servicios ofrecidos por el estado;
- c) la promoción de la organización y participación de las mujeres rurales en instancias de tomas de decisiones locales, regionales y nacionales;
- d) el apoyo a los procesos de descentralización para que las entidades territoriales incorporen la perspectiva de género en sus instituciones y mecanismos de concertación;
- e) la creación de mecanismos de coordinación intersectorial a nivel central, regional y local para hacer más efectiva la implementación de la política (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 1995).

La política también determinó que su ejecución estaría en cabeza de la *Oficina de la Mujer Rural* adscrita al Ministerio de Agricultura y creada mediante resolución 1228 de 1993. La estructuración organizativa de la oficina fue desarrollada con el acompañamiento del PNUD, organización que se encargó de escoger a los funcionarios que iban a trabajar en ella, previa recepción de las hojas de vida enviadas por el Ministerio de Agricultura, con lo que se pretendía diseñar un órgano con la capacidad técnica para el cumplimiento de sus funciones.

Para Diana Medrano, ex jefe de la Oficina de Mujer Rural, su creación resultó ser un logro importante dada la asignación de recursos del presupuesto nacional con los que contaba, así como el apoyo recibido por cooperación internacional (Medrano en Muñoz, 2003). Esto permitió varios avances en los distintos ejes estratégicos durante el periodo 1994-1997 (ver tabla 7). Un ejemplo para destacar fue la creación de Comités Técnicos Institucionales, Comités Técnicos Departamentales¹¹ e instancias municipales que permitieron avanzar en el diseño de medidas a nivel territorial, en la descentralización del enfoque de género, y en la incorporación de acciones en varias entidades del sector agropecuario para promover su transversalización. Asimismo, se fomentó la capacitación de la ANMUCIC y mujeres rurales en 9 departamentos, en temas como desarrollo microempresarial y participación política (Muñoz, 2003).

¹¹ Se crearon 10 en total (Muñoz, 2003)

Tabla 6. Actividades realizadas por las entidades del sector agropecuario

E1. Fortalecimiento sector agropecuario	E2. Fortalecimiento demanda de las mujeres rurales	E3. Organización y participación de las mujeres rurales	E4. Apoyo al proceso de descentralización	E5. Mecanismos de coordinación
Capacitación de 498 funcionarios a nivel central y regional.	Elaboración de cartillas y videos (se beneficiaron aprox. 40.000 mujeres).	Capacitación de 1.292 mujeres líderes de 9 departamentos de Colombia.	Sensibilización y capacitación de 241 funcionarios de 8 departamentos.	Educación de adultos
Creación en 8 entidades del sector agropecuario, los Comités técnicos institucionales.	Procesos de capacitación integral.	Talleres de fortalecimiento para ANMUCIC	Elaboración de Planes de acción departamental.	Expedición de 37.400 documentos en 6 departamentos.
Creación de la Red interinstitucional.	Se realizaron acciones para el fortalecimiento microempresarial de mujeres rurales	Fortalecimiento de 183 microempresas en 13 departamentos	Creación de comités técnicos en 10 departamentos	Jornadas de salud
Creación de instancias y oficinas de mujer rural		Fortalecimiento de la participación femenina en algunos consejos departamentales	Asesoría a 60 UMATA	Capacitación de 80 maestros rurales en 3 departamentos
			Creación de instancias en departamentos y municipios para atención a la mujer rural	

Fuente: tabla tomada de Muñoz (2003) realizada con base en los informes de la Oficina de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura de Colombia

Como se observa, este fue un primer intento por aplicar el enfoque de *transversalización de género* en una política pública, al plantear estrategias que impactaron en varias dimensiones. Por un lado, a nivel social y discursiva, se planteó un accionar del estado con base en diagnósticos previos que mostraran la situación real de las mujeres rurales. Se mostró una preocupación por

comprender cómo operan las desigualdades de género en el mundo rural e incorporar las experiencias de las mujeres rurales, para luego transformar dicha información en diseños específicos de política. Esto muestra una intención de superar las barreras que significan los enfoques de igualdad de oportunidades y de acción positiva. Asimismo, se promovió la formación y capacitación de mujeres rurales, así como la apertura de espacios de participación, buscando su incidencia en las acciones del estado.

Por otro lado, en una dimensión institucional, se estableció la creación de una burocracia incipiente a nivel nacional y territorial, con capacidad técnica y poder de decisión -a diferencia de las Consejerías cuyas funciones de ejecución son más limitadas. Esta burocracia, además, recibía capacitación para incorporar la perspectiva de género en los planes municipales y departamentales de desarrollo.

Una vez más las dimensiones informacionales y de herramientas de innovación para la formulación de políticas públicas quedaron de lado. Los datos encontrados son insuficientes para revelar el impacto de dichos esfuerzos en la vida de las mujeres rurales, y se evidenció una ausencia completa de mecanismos para hacerle seguimiento a las acciones desarrolladas por las oficinas de mujer rural y otras instancias con misiones similares. La Dirección de Mujer Rural del Ministerio y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer corroboraron que la memoria institucional, así como los informes de evaluación de la política o no se produjeron o desaparecieron (Entrevista Dirección de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2018; Entrevista Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, 2018).

Infortunadamente, los avances logrados hasta el momento se frenaron con el cambio del gobierno Samper (1994-1998) al gobierno Pastrana (1998-2002). La Oficina de Mujer Rural vio transformada su planta de personal y el abandono de los criterios técnicos para la elección del personal que la componía. Poco a poco se convirtió en una instancia marginal, hasta su eliminación definitiva en 1999 cuando el gobierno, mediante Decreto 2478, modificó la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dicha oficina volvió a surgir solamente hasta el 2015, año en el que se llevó a cabo la reforma institucional del sector agrario.

En el siguiente apartado me concentro en la Ley 160 de 1994 que creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y cuyo diseño incluyó reglas específicas para favorecer a mujeres rurales, cabeza de hogar y víctimas del conflicto armado.

7.2.3. La ley 160 de 1994

La ley 160 de 1994 fue el reemplazo de la antigua ley de 135 de reforma agraria. Esta ley modificó el modelo de acceso a tierras por vía de adjudicación de tierras baldías y privadas (pertenecientes al Fondo Nacional Agrario), y lo cambió por una “reforma agraria de mercado” que privilegia la compra directa de tierras a través de un sistema de cofinanciación entre el estado y el campesinado.

Como se comentó anteriormente, la Ley 160 recogió las disposiciones promovidas en la Ley 30 de 1988 y que beneficiaron a las mujeres rurales, como fue el caso de la titulación conjunta de las tierras. Además, agregó disposiciones para priorizar las solicitudes de las mujeres jefas de hogar y de mujeres en situación de desprotección a causa del conflicto armado.

Pero más allá de retomar los aprendizajes anteriores, el lenguaje utilizado en la ley muestra un cambio en la forma en la que el estado se aproxima a las mujeres:

ARTÍCULO 1o. Inspirada en el precepto constitucional (...) esta Ley tiene por objeto:

Segundo. Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a *los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos* mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, *mujeres campesinas jefas de hogar*, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.

Tercero. Apoyar a los *hombres y mujeres campesinos de escasos recursos* en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo.

ARTÍCULO 24. Serán elegibles como beneficiarios de los programas de reforma agraria los *hombres y mujeres campesinos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales*, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos.

ARTÍCULO 102. Para todos los efectos previstos en esta Ley, se entiende por Jefe de Hogar al *hombre o mujer campesino pobre que carezca de tierra propia o suficiente*, de quien dependan una o varias personas unidas a él por vínculos de sangre, de afinidad o de parentesco civil.

Estas disposiciones, que nombran explícitamente a las mujeres como sujetas de reforma agraria, reflejan un esfuerzo discursivo para reconocer la igualdad formal y material de las mujeres campesinas, en concordancia con el enfoque de igualdad de oportunidades. Con esto, se rompe la tradición normativa de considerar a los hombres como los únicos jefes de hogar y titulares de derechos de propiedad.

Adicionalmente, se incorporaron disposiciones para adoptar medidas de acción positiva que permitan reconocer y atender a las necesidades específicas de cierto tipo de mujeres:

ARTÍCULO 12. Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:

7. Otorgar subsidios directos que permitan la adquisición de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos que no la posean, a los minifundistas, a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional, a *mujeres campesinas jefes de hogar y a las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y carezcan de tierra propia o suficiente (...)*.

ARTÍCULO 24. (...) Dentro de los criterios de selección que establezca la Junta Directiva deberá darse atención preferencial a la situación en que se hallan las mujeres *campesinas jefes de hogar y las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y carezcan de tierra propia o suficiente*.

Por último, se hizo uso de herramientas propias de la TG al exigir de los organismos que componen el sistema incorporar las experiencias de las mujeres en los diseños institucionales para la ejecución de planes y programas.

ARTÍCULO 1o. Inspirada en el precepto constitucional (...) esta Ley tiene por objeto:

Octavo. Garantizar a la *mujer campesina e indígena* las condiciones y oportunidades de participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario, propiciando la concertación necesaria para lograr el bienestar y efectiva vinculación al desarrollo de la economía campesina.

ARTÍCULO 4o. Los diferentes organismos que integran el Sistema se agruparán en seis subsistemas, con atribuciones y objetivos propios, debidamente coordinados entre sí. *La planificación de los organismos del Sistema deberá considerar las necesidades y los intereses específicos de las mujeres campesinas.*

Así las cosas, la Ley 160, además de incorporar una mirada de género amplia, más allá de las medidas de igualdad y acción positiva, muestra un impacto en la dimensión discursiva por el reconocimiento explícito de las mujeres campesinas e indígenas (para ese momento la categoría “mujer rural” no se utilizaba), e incorporar diseños institucionales que afectaban directamente a las mujeres. Asimismo, permitió abrir la puerta a cambios en la dimensión institucional y social al instar a las entidades del sector agropecuario a incorporar la mirada de las mujeres y garantizar su participación en la formulación de planes y programas.

Los datos obtenidos por León & Deere (1997; 2003), quienes reconocen que los cálculos son aproximados dada la precariedad de las cifras, sugieren que las medidas diferenciadas permitieron aumentar el acceso de las mujeres a la tierra pasando de un 11% entre 1961 y 1991, a 45% entre 1995 y 1998; asimismo, sugieren que la titulación conjunta permitió aumentar el reconocimiento de la propiedad a algunas mujeres (las casadas o con uniones de hecho).

La tabla 8 presentada por León y Deere muestra que, en entre 1995 y 1996, el acceso a tierras de las mujeres a través del mecanismo de mercado de tierras aumentó de 170 títulos asignados (17,8%) a 545 títulos (16%), aunque disminuyó el porcentaje respecto del total de tierras

asignadas; asimismo, por vía de asignación del estado, pasaron de 626 títulos (19.5%) a 2659 títulos (28.4%). Estas cifras muestran que sí hubo un impacto positivo, al menos en los primeros años de aplicación de la ley. No obstante, la titulación a mujeres presenta cifras considerablemente más bajas que las del acceso de tierras por parte de hombres.

Tabla 7. Cifras de acceso a tierras mediante Ley 160 (1995-1996)

Años	Mecanismo	Total de beneficiarios		Mujeres beneficiarias		Hombres beneficiarios		Parejas beneficiarias	
1995	Mercado de tierras	957	100%	170	17,8%	70.4	73.6%	83	8.7%
	Asignación por parte del estado	3215	100%	626	19.5%	1928	60%	744	17.8%
1996	Mercado de tierras	3381	100%	545	16%	822	24.2%	2024	59.8%
	Intervención directa	3863	100%	600	15.4%	239	49.6%	188	39%
	Titulación de baldíos	9362	100%	2659	28.4%	4119	44%	2584	27.6%

Fuente: tomado de León & Deere (1997)

Infortunadamente, encontrar cifras posteriores y desagregadas por sexo ha sido una tarea difícil de cumplir. Nuevamente se presenta un panorama de ausencia de datos o datos de muy mala calidad que afectan la dimensión informacional y de innovación de herramientas de política pública; como resultado, se dificulta conocer los resultados a largo plazo de los diseños adoptados a través de la ley. La información del Incora/Incoder sobre adjudicaciones de tierras¹² no permite vislumbrar cuántas de las solicitudes se hicieron utilizando la figura de la titulación conjunta, cuántas a las mujeres jefas de hogar y en condiciones de vulnerabilidad fueron beneficiarias, y cuál es la proporción de la distribución de tierras respecto de los hombres.¹³

Diversas fuentes (León M., 1990; Martínez-Restrepo, Mejía, & Enríquez, 2015; Deere, 2006; Fedesarrollo 2015) han insistido en la existencia de barreras que impiden a las mujeres rurales acceder a los bienes y servicios que por ley les corresponden y, por tanto, seguir ocupando

¹² Esta información fue entregada en el 2014 al Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria mediante convenio de cooperación con el Incoder.

¹³ El informe del Centro de Memoria Histórica corrobora dicha situación en su informe sobre Política de Tierras publicado en 2016.

una posición de desventaja frente a los hombres. Señalan como factores que explican dichas barreras: prácticas culturales patriarcales y machistas que promueven la inequidad en las oportunidades laborales; el no reconocimiento ni remuneración de actividades asociadas con el cuidado; la violencia intrafamiliar y de género; el asilamiento de las mujeres rurales que resulta en barreras para el acceso a la información sobre derechos y existencia de programas.

Precisamente la persistencia de dichas barreras fue una de las razones por la cual las mujeres rurales buscaron la adopción de una norma específica que atendiera las necesidades de las mujeres, ya no sólo indígenas y campesinas, sino todas las mujeres con una relación con el mundo rural.

7.3. La norma prometida (2002 – 2015)

Para principio de la década de los dos mil, las mujeres, esta vez agrupadas bajo la categoría de “mujeres rurales” con el fin de reconocer la diversidad pluriétnico y multicultural del campo, lograron que el Congreso de la República expidiera una norma específica que respondiera a sus intereses en campos como el acceso a tierras, educación, seguridad, social vivienda y otros. Esto ocurrió en un contexto en el cual el estado colombiano se mostraba más comprometido con la equidad de género, pero especialmente enfocada en el ámbito de las violencias de género.

Antes de referirme a la Ley de Mujeres Rurales, presentaré las orientaciones de política en materia de equidad de género tuvieron los gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos. Durante este periodo se dio otro momento de despliegue normativo, enfocado especialmente en erradicar las distintas formas de violencia contra las mujeres, y en una integración más ambiciosa del enfoque de TG en todo el aparato estatal. Posteriormente, mostraré que la Ley de Mujeres Rurales es una norma en la que prevalecen las acciones positivas, con un gran potencial para transformar las relaciones de género en el campo, especialmente por el enfoque económico y productivo de la ley, pero que cuenta con pocas herramientas para su materialización.

7.3.1. Equidad y violencia: políticas para la prevención de violencia de género

El último periodo de análisis cubre los gobiernos de Uribe I (2002-2006) y II (2006-2010); y Santos I (2010-2014) y II (2014-2018). En estos años, los esfuerzos de política en materia de equidad de género se enfocaron especialmente en la reducción de las distintas formas de violencia contra las mujeres. Muestra de ellos fue la expedición de leyes para sancionar la violencia sexual, física, económica y psicológica contra las mujeres; la prevención y sanción de la violencia sexual en el marco del conflicto armado; y la tipificación del feminicidio como delito autónomo (ver tabla 10).

Tabla 8. Evolución normativa sobre los derechos de las mujeres en Colombia entre 2001 y 2015

Año	Norma	Contenido
2002	Ley 750	Apoyo de manera especial, en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario a la mujer cabeza de familia
2002	Ley 731	Beneficiar a las mujeres rurales
2003	Ley 823	Garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades para las mujeres en los ámbitos público y privado. Dentro de esta ley se promueve el diseño y la puesta en marcha de la política de mujer y géneros de Bogotá.
2005	Ley 984	Se aprueba el “Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas
2006	Decreto 4444	Se reglamenta la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva. Establece normas en relación a la Interrupción Voluntaria del Embarazo.
2006	Ley 1009	Creación del Observatorio de Asuntos de Género
2008	Ley 1257	Adopta normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia.
2010	Ley 1423	Se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuantas nacionales
2011	Decreto 4798	Disposiciones para promover los derechos Humanos de las niñas, adolescentes y las mujeres en el ámbito educativo
2011	Ley 1448	Enfoque diferencial de género para la atención y reparación a víctimas del conflicto armado
2011	Ley 1496	Igualdad salarial entre hombres y mujeres
2013	Decreto 1930	Adopta la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres y se crea una Comisión Intersectorial para su implementación que garantice derechos de las mujeres desplazadas y derecho a una vida libre de violencias.
2013	Ley 1639	Fortalecimiento de las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido

2014	Ley 1719	Derechos de las víctimas de violencia sexual en el conflicto armado.
2015	Ley 1761	Ley Rosa Elvira Cely. Creación del tipo penal “feminicidio”.
2015	Decreto 2369	Creación de la Dirección de Mujer Rural

Fuente: elaboración propia

Estas normas estaban soportadas por nuevos instrumentos de política que, por la reelección, pudieron mantenerse con vida más tiempo (ver tabla 9). En 2003, el gobierno Uribe, a través de la Consejería para la Equidad de la Mujer, diseñó la Política Mujeres Constructoras de Paz (2003-2006) a partir del reconocimiento de numerosos obstáculos para el diseño y la aplicación de las normas e instrumentos existentes a favor de las mujeres. De acuerdo con el documento de lineamientos, algunos de los factores que generan dicho problema son:

- la existencia de factores culturales que influyen en la concepción y la aplicación de las normas;
- la poca difusión de las normas para que las mujeres puedan acudir a ellas y los jueces y autoridades puedan aplicarlas eficientemente;
- la negación de la diferencia específica de la mujer y sus desventajas sociales;
- la existencia de prejuicios morales contra las nuevas formas de familia;
- la profundización de las barreras para el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres, producto de las dinámicas del conflicto armado;
- la violencia contra la mujer;
- el ejercicio de los derechos políticos, en cuanto a la postulación y elección de mujeres para cargos públicos, su representación en las direcciones de los partidos y su designación en posiciones de decisión en el sector público es mínimo; y
- la ausencia de procesos y mecanismos para realizar las labores de seguimiento por parte de las entidades competentes; estas, a su vez, carecen de capacidad coercitiva para el cumplimiento de metas;

Tabla 9. Políticas para la equidad de la mujer 2002-2018

Criterio	Uribe 2002-2010	Santos 2010-2014	Santos 2014-2018
Política	Política Mujeres Constructoras de Paz	Política de Participación y Equidad para las Mujeres	
Entidades encargadas de coordinar la política	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer

Fuente: elaboración propia con base en documentos de política

Así las cosas, se adoptó un enfoque “orientado a pensar en un desarrollo más democrático que se traduzca en relaciones de equidad entre los sexos para que a hombres y mujeres se les considere iguales en derechos y oportunidades, pero reconociendo y aceptando las diferencias que implican la raza, el sexo, la lengua, la cultura y la religión en un país multicultural y pluriétnico como es Colombia” (Consejería para la Equidad de la Mujer, 2003). La política adoptó explícitamente la estrategia de TG “en todas las políticas públicas, en los planes de acción, en las asignaciones presupuestales y en las instituciones del Estado”. En este sentido, reconoció el enfoque de género como un “paradigma de análisis social y como método de identificación y corrección de desigualdades” que debía apostar por la introducción de la dimensión de género “como eje conductor en los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la Administración Pública” (Consejería Presidencial Para la Equidad de la Mujer, 2003b).

Para fortalecer la política, en 2006 se creó el Observatorio de Asuntos de Género, a cargo de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, como un mecanismo de seguimiento al cumplimiento de normas y políticas públicas sobre equidad de género. Entre su misión se encuentra la “Investigar, documentar, sistematizar, analizar y generar información sobre la situación de las mujeres y la equidad de género en Colombia, de acuerdo a los ejes temáticos escogidos, teniendo en cuenta los siguientes aspectos: estadístico, normativo, jurisprudencial y administrativo (políticas, planes y programas)” (Equidad de la Mujer, s.f.). Es decir, a diferencia de sus antecesores, este gobierno buscó la incorporación de todas las dimensiones de política dentro de los lineamientos que guiaban la actuación del estado.

No obstante, en 2010 la Contraloría manifestó que, si bien el Observatorio había producido algunos documentos sobre mujeres rurales, su actuación parece no obedecer a una “actividad planificada y coordinada con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que garantice una revisión, evaluación, seguimiento y retroalimentación eficaces de las medidas adoptadas por el gobierno nacional a través de normas, programas, proyectos y actividades” (Contraloría General de la República, 2019, pág. 56)

Con el cambio de gobierno, en 2011 se expidieron los lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres y en 2013 fue adoptada formalmente (Conpes, 2013). En el proceso de implementación, se le encargó a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer la ejecución de la política. Entre sus labores estaban la “inclusión del enfoque diferencial de género de manera coordinada y articulada en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas, planes y programas que adelanten las instituciones”. Esto le conminaba a diseñar una hoja de ruta con las acciones concretas y las herramientas necesarias para llevar a cabo la aplicación del enfoque.

Esta política, como la que la antecedió, hace explícita la incorporación de la TG en las políticas públicas y la entiende como una estrategia de *igualdad orientada por las diferencias*. En virtud se plantea el diseño de política desde un *enfoque diferencial de derechos* que reconoce la diversidad y la heterogeneidad de las mujeres, y que la discriminación contra este grupo está afectada por criterios no sólo de género sino también de clase, identidad étnica, orientación sexual y otras (enfoque interseccional).

Este reconocimiento lleva a que se plantee la acción positiva como estrategia prevalente para el tratamiento de las mujeres en Colombia:

“Este enfoque se traduce en la utilización de procedimientos diferenciales para corregir desigualdades de partida; medidas no necesariamente iguales, pero conducentes a la igualdad de acceso en términos de derechos, beneficios, servicios y activos conocidas como acciones positivas o afirmativas. Éstas facilitan a los grupos de personas consideradas en desventaja, en este caso mujeres y grupos específicos de mujeres, el acceso a oportunidades y resultados, que buscan superar las brechas de desigualdad.

Lo anterior significa que, si bien se deben aplicar acciones afirmativas para garantizar el goce de los derechos de todas las mujeres, también es pertinente aplicar medidas correctivas adicionales y específicas dirigidas a las categorías de mujeres múltiplemente excluidas, tales como: indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales, campesinas, Rrom, pobres, trabajadoras sexuales, lesbianas, discapacitadas, desplazadas, presidiarias, entre otras.

Ambos gobiernos (Uribe y Santos) reconocieron que el camino a la equidad de género es a través de la transversalización del enfoque de género. En este sentido, se facilitó la adopción de dicho concepto dentro del lenguaje oficial y una necesidad imperante de que fuera aplicado en todos los diseños de política para todos los sectores sociales y económicos. Muestra de ello fue la inclusión del enfoque en las negociaciones y firma del acuerdo de paz entre el gobierno y las Farc, que implicó la creación de una subcomisión especial de asuntos de género encargada de transversalizar el enfoque en todos los componentes del acuerdo.

Sin embargo, no hay evidencia de una ruta de acción concreta para transversalizar el género en las políticas de desarrollo rural. Por el contrario, se muestra que la salida por la cual ha optado el estado colombiano de manera continua es la generación de acciones positivas que reconozcan la diversidad de las mujeres y su papel en los distintos sectores de política. Muestra de ello son las múltiples normas creadas y el diseño de reglas específicas para atender a determinados tipos de mujeres (cabeza de familia, rurales) y diferentes dimensiones de inequidad (mujeres rurales) y violencia (feminicidio) a partir del diseño de reglas específicas de inclusión y equidad.

A continuación presento cómo ha sido la ruta para la transversalizar el género a través de los diseños propuestos por la Ley 731 de 2001 para las mujeres rurales.

7.3.2. Una ley para las mujeres rurales

Tras décadas de demandar una ley específica para las mujeres rurales, en 2002 se expidió la Ley 731 de 2002, conocida también como la Ley de Mujer Rural que “aparece como una medida

afirmativa que propende por la equidad entre hombres y mujeres rurales para reducir la brecha de calidad de vida entre lo rural y lo urbano” (García Mosquera, 2012). La exigencia de una ley propia por parte de las mujeres rurales encontró justificación en la inestabilidad que tienen las políticas agrarias al estar sujetas a los vaivenes gobiernistas (Senado de la República, 2000; Gutiérrez, 2005). Es así como la Ley 731, que además fue el resultado de un proceso de consulta con organizaciones sociales de mujeres rurales en todo el país, se impulsó como un instrumento con fuerza normativa propia, capaz de subsistir a los cambios de gobierno.

El proceso de construcción de la ley implicó un reconocimiento de la incapacidad del estado por garantizar la continuidad de las políticas y planes de equidad de género orientados a beneficiar particularmente a las mujeres rurales; la falta de sensibilidad de género en las agencias estatales, que ha impedido una adecuada incorporación de la perspectiva de género en las políticas, planes y programas; la existencia de obstáculos estructurales no resueltos; la ausencia de sistemas de financiamiento y garantías adecuadas a la capacidad de endeudamiento de las mujeres rurales; y la escasa capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología para las mujeres (Ponencia para primer debate. Comisión Séptima del Senado, 2001)

Así, la construcción de una ley para mujeres rurales no sólo estaba justificada, sino que se veía como un medio idóneo para garantizar la equidad entre hombres y mujeres campesinas rurales, al igual que el “establecimiento de acciones positivas o de compensación hacia la mujer”, pretensiones principales de la ley (Ponencia para segundo debate. Comisión Séptima Senado, 2000). En este sentido, su fuerza normativa permitió un reconocimiento explícito de las mujeres rurales como sujetas de derechos y agentes clave para el desarrollo rural colombiano. Muestra de ello es que por primera vez el estado conceptualizó la categoría de mujer rural que incluía una dimensión no solamente económica sino cultural:

“Para los efectos de la presente Ley, mujer rural es toda aquella que sin distinción de ninguna naturaleza e independiente al lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información del Estado o no es remunerada” (Artículo 2, Ley 731).

Esta definición no sólo reconoce una identidad de género asociada con lo rural, sino que se muestra de acuerdo con el trabajo productivo de las mujeres rurales al establecer una comprensión amplia del mismo:

La actividad rural comprende desde las actividades tradicionales, tales como las labores agropecuarias, forestales, pesqueras y mineras, hasta las no tradicionales, como el desarrollo de agroindustrias y microempresas, además de otras actividades realizadas en el marco de una perspectiva más amplia de la ruralidad, como son las relacionadas con la integración a cadenas agroproductivas y comerciales en todas sus expresiones organizativas, el turismo rural y ecológico, las artesanías, la transformación de metales y piedras preciosas y otros nuevos campos de oportunidad, incluyendo las actividades de mercadeo, transformación de productos y prestación de servicios que se realicen en torno a ellas (Artículo 3, Ley 731).

El reconocimiento explícito de las mujeres rurales y sus labores productivas permite que el trabajo de las mujeres, tradicionalmente ignorado por el estado, pueda ser: incluido en las cuentas nacionales; contabilizado como aporte de cofinanciación de proyectos productivos; y potenciado por el estado, por ejemplo, a través de la prestación diferenciada de asistencia técnica (Gutiérrez, 2005). Asimismo, permite que los recursos de inversión sean destinados a actividades distintas a las agrícolas o pesqueras, y cobijen otras más diversas.

Sus objetivos fueron estructurados sobre cuatro ejes: el acceso a medios de producción; la ampliación de la participación de las mujeres en órganos decisorios; el acceso a servicios de bienestar social; y la creación de mecanismos de recolección de información y seguimiento con perspectiva de género. Los componentes que se derivan de cada uno de los ejes se pueden ver en la tabla 12.

Tabla 10. Componentes de la Ley 731 de 2002

Eje	Contenido del componente
Acceso a los medios de producción	Tierra <ul style="list-style-type: none"> • Titulación de predios de reforma agraria a nombre del cónyuge o compañera (o) permanente dejado en estado de abandono • Titulación de predios de reforma agraria a las empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres rurales

	Crédito	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de cupos y líneas de crédito con tasa preferencial para las mujeres rurales de bajos ingresos • Acceso a las garantías dadas por el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG • Creación del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales, Fommur, como una cuenta especial del MADR
	Asistencia técnica	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia técnica, comercial y gerencial para proyectos productivos
Participación		<ul style="list-style-type: none"> • Participación equitativa en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural y en los Consejos Territoriales de Planeación y otras instancias de participación ciudadana a nivel territorial • Participación en entidades y órganos de decisión del sector rural • Participación en juntas departamentales, distritales y municipales de educación • Participación de las mujeres afrocolombianas rurales en los órganos de decisión de los consejos comunitarios. • Creación de la comisión consultiva de las mujeres indígenas rurales.
	Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento a la educación rural • Garantías para el acceso de las mujeres rurales a la formación realizada por el SENA • Promoción del deporte social comunitario y formativo comunitario para mujeres rurales
Bienestar social	Seguridad social	<ul style="list-style-type: none"> • Extensión del subsidio familiar en dinero, especie y servicios a las mujeres rurales por parte de la Caja de Compensación Familiar Campesina, Comcaja • Afiliación de las mujeres rurales sin vínculos laborales al sistema general de riesgos profesionales • Programas de riesgos profesionales para las mujeres rurales
	Mercado laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilancia a la igualdad de remuneración en el sector rural • 30% de la mano de obra de las mujeres rurales en planes programas y proyectos de reforestación que se adelanten en las zonas rurales
	Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidios familiares de vivienda rural

Información

- Ampliación de registros estadísticos e indicadores de evaluación sobre la condición de la mujer rural.
- Jornadas de cedulaación
- Plan de revisión, evaluación y seguimiento de los programas de la mujer rural

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 731

Estas disposiciones muestran que esta ley contempla acciones positivas que permitan a las mujeres rurales tener acceso preferencial a la oferta de servicios del estado. Además, tiene la pretensión de crear mecanismos para generar información y permitir el seguimiento y monitoreo de todas las acciones que se desarrollen bajo la ley. Sin embargo, como se verá a continuación, la mayoría de estas disposiciones requiere de una reglamentación por parte del gobierno, o de la asignación de recursos específicos que no se ha logrado todavía.

El seguimiento a las disposiciones quedó en cabeza de la Consejería para la Mujer (o quien hiciera sus veces), oficina que promovió el establecimiento de un Comité Interinstitucional de Seguimiento a la ley en el que participaron las organizaciones sociales ANMUCIC y la Mesa de Incidencia Política de Mujeres Rurales (posteriormente Plataforma Nacional de Incidencia Política de Mujeres Rurales colombianas)¹⁴, esta última creada después de trabajar colectivamente el Plan de Oportunidades para la Mujer Rural. Sin embargo, dicho Comité empezó a funcionar hasta el 2010, aunque de manera intermitente al no sesionar en el 2013, y fue reglamentado una vez se creó la Dirección de Mujer Rural en diciembre de 2015. Como era de esperarse, el desarrollo de evaluaciones sobre los avances de la ley durante el periodo 2002-2015 son prácticamente inexistentes¹⁵.

¹⁴ “La Mesa está conformada por varias organizaciones y colectivos de mujeres rurales a nivel regional y nacional, y por una Comisión Especial desde la cual se define la estrategia de relacionamiento institucional y legislativo hacia las instituciones estatales asociadas con las mujeres rurales. En la Comisión sólo participan 6 miembros, quienes realizan el acompañamiento, la articulación, los diálogos sociales y políticos con las organizaciones.” (Mesa de Incidencia Política de Mujeres Rurales, s.f.)

¹⁵ Esto fue posible constatarlo gracias a la información recolectada mediante derechos de petición y las entrevistas con las funcionarias de la Dirección de Mujer Rural y la Consejería Presidencial para la Equidad de la mujer.

Según lo reportado por una funcionaria de la Consejería de la Mujer¹⁶, durante el gobierno Uribe la ejecución de programas que fomentaban la participación de las mujeres rurales y otras acciones en su favor “no tuvo mayor impulso”. Manifiesta que las entidades del orden nacional pudieron haber realizado algunas acciones, “pero no hay un registro histórico del seguimiento que se hizo” (Entrevista Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2018). Esto sugiere que la Consejería no estaba en la capacidad de dirigir y coordinar las acciones en todos los sectores política estatal y que, por el contrario, las iniciativas de transversalización de género quedaron a cargo de cada una de las entidades lo que dificulta el seguimiento.

Para suplir este vacío de información, realicé varios derechos de petición dirigidos a las entidades a quienes la ley le asignó funciones específicas. La tabla 14 (anexos) resume las respuestas otorgadas pro dichas entidades. Por otro lado, consulté los informes presentados en la Audiencia Pública de Seguimiento sobre Tierras y Mujeres, realizada en marzo de 2016 en el Congreso de la República con el fin de indagar por las acciones concretas llevadas a cabo por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en materia de mujeres rurales (ver tabla 15 en Anexos).

La información evidencia que algunas entidades no tienen una hoja de ruta para incorporar el enfoque de género dentro de sus agendas. Asimismo, se muestra que uno de los principales problemas identificados por las entidades como barreras para la implementación de las medidas contenidas en la ley, es la disponibilidad de recursos financieros para cumplir con las funciones (caso Comcaja).

Para ilustrar lo dicho, en 2012 la Corporación Yira Castro presentó una acción de cumplimiento, que llegó al Consejo de Estado, buscando el acatamiento de las funciones dadas por la Ley 731 a varias entidades. Por aspectos procedimentales, las pretensiones de la acción recayeron únicamente en el Ministerio del Trabajo a quien la ley encargó de crear “mecanismos de afiliación destinados a las mujeres rurales que carezcan de vínculos laborales, para que puedan tener como trabajadoras independientes la correspondiente cobertura del Sistema General de

¹⁶ La trayectoria de la entrevistada, como funcionaria del Programa de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura (2010-2013) y asesora de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2015 en adelante),

Riesgos Profesional (artículo 14) y a adelantar “estudios, campañas y acciones de prevención, promoción y educación, destinados a las mujeres rurales, con el fin de mejorar su calidad de vida, ya sea por labores que desempeñen desde su casa de habitación o en desarrollo de su actividad rural” (artículo 15).

Esta entidad argumentó que el incumplimiento se derivaba de las erogaciones presupuestales que se desprenden del cumplimiento de ambas órdenes. No obstante, el Consejo de Estado sostuvo que dichas funciones no le son ajenas a la entidad toda vez que, de acuerdo con la Ley 4108 de 2011¹⁷, dentro del objeto y funciones ordinarias del Ministerio están aquellas señaladas por la Ley 731 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativa. Sección Quinta, 2012).

Esta sentencia refleja que para las entidades transversalizar el género implica esfuerzos y acciones adicionales que necesariamente requieren de la inversión de recursos (dinero, personal cualificado, procesos formativos) que no son contemplados dentro de los presupuestos internos de cada entidad. Se espera entonces contar con partidas específicas para cumplir con las tareas comandadas por la Ley 731. Asimismo, parece que las entidades hacen una lectura de la transversalización de género como la generación de acciones concretas, específicas y focalizadas para las mujeres rurales.

¹⁷ Artículo 23, Ley 4108 de 2011. **FUNCIONES DE LA DIRECCION DE RIESGOS PROFESIONALES.** Son funciones de la Dirección de Riesgos Profesionales, las siguientes: 1. Proponer y diseñar las políticas, normas, estrategias, programas y proyectos para el desarrollo del Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia. (...) 11. Administrar el Fondo de Riesgos Profesionales, y elaborar el proyecto de presupuesto de gastos para la aprobación del organismo competente en los términos que la ley establezca. 12. Propiciar la concertación entre representantes de los trabajadores, empleadores, entidades estatales y otras organizaciones vinculadas con el Sistema General de Riesgos Profesionales, con el fin de coordinar políticas y orientaciones para la promoción y prevención de riesgos profesionales. 13. Proponer la regulación para la inspección, vigilancia y control de los aspectos relacionados con la administración, prevención, atención, control de los riesgos profesionales y la organización de los servicios de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que adelanten las entidades administradoras de riesgos profesionales. (...) 16. Establecer políticas, planes y programas para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas en el Sistema General de Riesgos Profesionales, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social. 17. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia. ...”.

Frente a los programas que se adelantaron en el periodo 2002-2016, se observa que varias de las iniciativas obedecen a acciones focalizadas que afectan a un número limitado de mujeres, a aquellas de estratos más bajos o a las que pertenecen al sector cafetero. Asimismo, se observa una inversión importante en la capacitación empresarial y creación de redes de mujeres empresarias. Finalmente se señalan acciones de “asistencia técnica, asesoría y seguimiento para la aplicación y desarrollo de la política de equidad y participación de las mujeres” en “32 departamentos y 15 entidades responsables del seguimiento a la Ley de Mujer Rural”. Sobre esta última, no se conoce mucha información lo que dificulta un análisis a profundidad sobre el componente de fortalecimiento de capacidades estatales en materia de género (ver tabla 14 - Anexos).

Por su parte, el Ministerio de Agricultura creó el Programa de Mujer Rural en 2011 con el fin de fomentar la generación de ingresos capacidades y empleo de las mujeres rurales a través del apoyo a las organizaciones y asociaciones de mujeres rurales interesadas en la producción, comercialización o transformación de líneas agropecuarias, artesanales, turísticas, ambientales, forestales, agroindustriales y otras relacionadas con el sector rural (Tamayo Rincón, 2014). Este programa, se ejecutó a través de tres estrategias:

- a) Emprendimiento por medio del cual se busca el apoyo a las iniciativas empresariales y proyectos productivos de mujeres rurales.
- b) Asociatividad para fortalecer y conformar redes y asociaciones de mujeres rurales
- c) Incorporación del enfoque de TG en las entidades territoriales y estatales, gremios y sector privado en las políticas públicas del sector rural.

Las primeras dos estrategias fueron llevadas a cabo a través de proyectos productivos que operaron por demanda y que fueron ejecutados a través de diferentes operadores. Sobre la última, no se encontraron registros detallados de los mecanismos utilizados para la TG en las entidades territoriales y estatales; y la información solicitada mediante derecho de petición a penas señala el establecimiento de alianzas con entidades públicas, privadas y no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y entidades de orden nacional para “el fortalecimiento del desarrollo integral de la mujer”.

Una evaluación financiada por Oxfam, y presentada por Vargas & Villareal (2014) muestra los principales avances y barreras del programa, en diferentes componentes que se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 11. Evaluación del Programa Mujer Rural 2011-2014

Componente	Evaluación
Acceso a activos	<ul style="list-style-type: none"> Programa no cuenta con componentes para garantizar el acceso de las mujeres rurales a tierras, líneas de crédito y financiamiento
Continuidad	<ul style="list-style-type: none"> En tres años de funcionamiento, el programa fue operado por 3 operadores distintos, utilizando criterios de implementación que difieren entre sí.
Enfoque territorial	<ul style="list-style-type: none"> Programa no tiene en cuenta la heterogeneidad geográfica, cultural, socioeconómica y ambiental de los territorios. Hay un desconocimiento de las dificultades propias del campo y la vida rural (informalidad en la tenencia de la tierra; alfabetización; carácter biológico de los procesos de producción agropecuaria y rural)
Articulación con otras iniciativas	<ul style="list-style-type: none"> Programa tiene un rumbo solitario. No se articula con otras iniciativas de política agropecuaria como Alianzas Productivas, con la oferta de programas para Mipymes; o con programas como INNPULSA de Bancoldex.
Inclusión	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismo de convocatoria excluye a las mujeres más pobres, con débiles capacidades técnicas para la formulación y presentación de proyectos (ver (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural , 2018). Proyectos exigen recursos en contrapartidas y alianzas con entidades co-financiadoras para ser escogidas. Trámites excesivos y costosos; exigencia de certificados de Cámara y Comercio, RUT, declaración de renta y balances financieros de las asociaciones de mujeres. Restricciones en la orientación de los recursos de inversión.
Cobertura y recursos	<ul style="list-style-type: none"> El valor total de mujeres beneficiadas por la aprobación de proyectos productivos (1800 mujeres aproximadamente) corresponde a un 0.18% de la población de mujeres pobres y a un 0.9% de las mujeres ocupadas en la rama agropecuaria.

Fuente: elaboración propia con base en el informe presentado por Carlos Vargas y Norma Villareal para Oxfam (2014)

La ley es sin duda un instrumento de gran importancia para las mujeres. Varias de las lideresas rurales, pertenecientes a ANMUCIC y a la Mesa de Incidencia de Mujeres Rurales, con quienes tuve la oportunidad de hablar y trabajar, cuentan que la expedición de la ley fue un gran paso para las mujeres rurales colombianas. La razón, es que el estado ha creado políticas y programas que

no cuentan con los recursos suficientes para su implementación; además, estos programas tienen una aplicación limitada en el tiempo, lo que impide generar la continuidad de las acciones.

Por último, argumentan que tener una norma con carácter de ley les permite acudir a otros mecanismos de exigibilidad de derechos, como la acción de tutela, y que les permitan reclamar por distintas vías el cumplimiento del estado. Dichos mecanismos para exigir derechos no son posibles activarlos ante documentos de política como los CONPES; de ahí la importancia de generar un instrumento legal y específico para atender sus necesidades.

A pesar de ello, los esfuerzos que se han hecho por incluir la perspectiva de género en las normas que regulan el desarrollo agrario y que incluyen a las mujeres rurales, siguen planteando serios retos para el estado colombiano. Esto muestra que el estado ha sido incapaz de reconocer las particularidades de las mujeres rurales, su heterogeneidad y los contextos en los cuales desarrollan su proyecto de vida. En este sentido, la TG se ha visto restringida por la no incorporación de los análisis diferenciados de los roles de género y ha llevado al estado a asumir que las capacidades de las mujeres y sus formas de organización social y comunitaria son todas homogéneas.

8. Conclusiones

A lo largo del texto mostré cómo la *transversalización de género* fue adoptada como enfoque de política tanto en sistema de las Naciones Unidas como en Colombia, mostrando que hoy es prácticamente imposible no reconocer el concepto y no apelar a la necesidad de su aplicación. Su fuerza conceptual y necesidad práctica se derivan de la urgencia de adoptar estrategias que disminuyan las desigualdades de género en el mundo, pero atendiendo a los contextos particulares. De ahí que Colombia fue uno de los estados que, sin mayor complicación, adoptó el enfoque y lo incorporó en sus discursos jurídicos e institucionales.

Esto se refleja en el análisis sobre las formas de incorporar el enfoque de género en las políticas, planes y programas para las mujeres rurales, apelando a diferentes mecanismos y de acuerdo con varios momentos sonoros de la historia colombiana. En primera medida, el enfoque de igualdad de oportunidades se reflejó en el despliegue normativo para lograr la equidad de género en escenarios rurales, especialmente en lo atinente al acceso de activos productivos como la tierra y en la participación de las mujeres en los organismos de toma de decisión del sector rural. El enfoque de acción positiva llegó como un complemento para garantizar ya no la igualdad formal, conseguida con las transformaciones normativas, sino material. Así, el estado colombiano adoptó diseños institucionales y de política específicos para las mujeres en general, y para las mujeres rurales en particular. Después de Beijing 95, momento en el cual Colombia se unió a la ola de la transversalización de género, se propuso ampliar las estrategias y transformar las formas y procedimiento de diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

Varios momentos de la historia normativa de política muestra cómo la irrupción de este enfoque tuvo diversos impactos a nivel discursivo, institucional, de innovación en las herramientas para hacer políticas y a nivel informacional (Como lo señala Daly). La tabla 13 muestra los impactos en cada una de las dimensiones, de acuerdo con el periodo analizado. Cada uno de los periodos tuvo determinados avances, especialmente en lo que se refiere a la dimensión discursiva pues los instrumentos de política incorporaron y reconocieron explícitamente a las mujeres rurales como sujetos activos de la economía nacional. Bajo este supuesto, progresivamente fueron

surgiendo nuevos diseños que se encargaron de materializar dicho reconocimiento (tal es el caso de la titulación conjunta).

A nivel discursivo se aprecian dos grandes logros en materia de equidad de género. El primero es el de la adopción expresa de la transversalización de género como enfoque de política. Desde el gobierno de Samper (1994-1998) se empezó a hacer mención de la importancia de dicho enfoque para superar las inequidades de género. Incluso, la política pro-equidad de género reitera ese compromiso con un llamado a que todas las entidades del estado transformen sus estructuras organizativas y procedimientos para incorporar el enfoque. Este hecho representa una ganancia muy importante para las mujeres colombianas, pues el debate sobre cómo atacar las desigualdades estructurales, que obedecen a patrones culturales que subordinan lo femenino a lo masculino, está sobre la mesa. Esto les ha permitido participar en la toma de decisiones para el diseño de las políticas y en espacios para su monitoreo y seguimiento. El segundo fue la construcción de la categoría *mujer rural* como una manifestación del reconocimiento de las actividades productivas de las mujeres, vistas desde una dimensión amplia al incluir labores agropecuarias, artesanales, ecológicas, textiles y otras relacionadas.

A nivel institucional, se logró la apertura de espacios de discusión y negociación con organizaciones sociales, así como la institucionalización de las instancias de participación y consulta. Las políticas analizadas en el periodo de estudio tienen como factor común la participación de organizaciones como ANMUCIC y la Mesa de Incidencia Política de las Mujeres Rurales Colombiana, quienes estuvieron presentes no sólo en las discusiones que dieron origen a las políticas, sino en las instancias de seguimiento. Estos esfuerzos fueron particularmente relevantes después de la expedición de la Ley 731 de 2002 que elevó a ley la necesidad de crear un plan de revisión, evaluación y seguimiento de programas de la mujer rural, con participación de las organizaciones. Infortunadamente, y a pesar del trabajo y camino recorrido por las organizaciones sociales de mujeres rurales, los escenarios de participación, especialmente para el seguimiento y monitoreo de las iniciativas, fue intermitente.

Tabla 12. Comparación dimensiones de política 1984-2015

Dimensión	Periodo 1 1984-1990	Periodo 2 1991-2001	Periodo 3 2002-2015
Diseños Institucionales para el acceso a factores productivos	<ul style="list-style-type: none"> • Titulación Conjunta – Ley 30/88 	<ul style="list-style-type: none"> • Titulación Conjunta - Ley 160/94 	<ul style="list-style-type: none"> • Priorización para el acceso a factores productivos – Ley 731 • Titulación Conjunta - Ley 1448/11
Discursiva	<ul style="list-style-type: none"> • Política pública específica para las mujeres • Ley 30 de 1988 que permite la titulación conjunta de los predios adjudicados 	<ul style="list-style-type: none"> • Adopción de Plataforma Beijing 95 y Convención Belém Do Pará • Adopción de políticas públicas para la equidad de género durante todo el periodo. • Adopción de política pública para mujeres rurales (1994) 	<ul style="list-style-type: none"> • Conceptualización de la categoría de mujer rural • Visión amplia de la ruralidad
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Se instó a las entidades que hacen parte de la institucionalidad agraria a incorporar acciones diferenciadas • Participación de las mujeres en la Junta Directiva del INCORA. • Creación de ANMUCIC 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación de mujeres en órganos directivos (femócratas) • Creación de oficinas de mujer rural • Creación de instancias para la adopción del enfoque en las entidades del sector rural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación de mujeres en espacios de concertación y seguimiento de programas orientados a la mujer rural
Sistemas de información	<ul style="list-style-type: none"> • Precariedad en los sistemas de información desagregados por sexo 	<ul style="list-style-type: none"> • Precariedad en los sistemas de información desagregados por sexo 	<ul style="list-style-type: none"> • Obligatoriedad de llevar registros diferenciados por sexo en todas las entidades del sector agropecuario.

			<ul style="list-style-type: none"> • Censo Agrario con variables diferenciadas
Innovación en herramientas de diseño de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de trabajo (re)productivo de las mujeres campesinas 	<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • Posibilidad de acudir a mecanismos judiciales para defender los derechos consagrados en las normas jurídicas (Ley 731)
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento del rol productivo de las mujeres y la inclusión de dichos roles en las cuentas nacionales • Reconocimiento de derechos de propiedad de las mujeres sobre tierras rurales • Acceso a tierras 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de las experiencias de las mujeres para el diseño de políticas públicas • Reconocimiento de las mujeres como sujetos autónomos de derecho 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación de las mujeres en la junta directiva del Incoder • Reconocimiento de las experiencias de las mujeres para el diseño de políticas públicas • Reconocimiento de las mujeres como sujetos autónomos de derecho

Asimismo, se abonó el camino para la creación de la Dirección de Mujer Rural al interior del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. A la fecha, la dirección ha hecho varios avances en materia de reglamentación de la Ley 731 y que, junto con la Consejería para la Equidad de la Mujer, han avanzado en la apertura de espacios de discusión con organizaciones de mujeres para recoger insumos para la creación de la *Política Pública Integral de Mujer Rural* (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer & Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017).

A nivel de innovación de las herramientas para el diseño de políticas los avances ocurrieron a través de la expedición de normas jurídicas, con pocos avances en lo práctico. Se trazaron líneas de acción para formular indicadores de política con enfoque de género, mecanismos de rendición de cuentas o *accountability*, y herramientas para la evaluación y monitoreo para develar los efectos las políticas en la vida de las rurales. No obstante, a la fecha no existe un sistema de indicadores de monitoreo y seguimiento para los temas rurales y que tengan enfoque de género. Esto ha impedido generar evaluaciones serias de las políticas, los planes y programas de mujeres rurales, dejando a un lado la oportunidad de aprender de las experiencias previas, catalogadas en su mayoría como fallidas.

Finalmente, en el nivel informacional, las entidades del estado han avanzado en uno de los principales obstáculos de política que era la ausencia de información desagregada por sexo. Su importancia radica en que permite comprender la situación de las mujeres rurales (campesinas, indígenas y negras) en el acceso a la oferta institucional del estado, reconocer las variaciones regionales de las desigualdades y medir las desigualdades entre hombres y mujeres frente a dicho acceso. Este obstáculo fue parcialmente superado con la ley 731 que obligó a las entidades del estado a llevar registros diferenciados en todas sus actuaciones.

Reconocidos los avances positivos, es necesario reafirmar que han llegado a paso de tortuga. De manera reiterada, el estado colombiano ha considerado que los procesos de implementación de las políticas, planes y programas sobre mujeres rurales han sido “discontinuos y fragmentados” y que los avances normativos han sido opacados por la falta de acciones para implementar sus contenidos (CONPES, 1994; 2013). El análisis que presento confirma esta intuición.

Así, vemos que los esfuerzos discursivos por transversalizar el género en las políticas públicas se han visto opacados por las dificultades para dotar a los textos de poder real en cuanto a la consecución de los objetivos que se propone. Muestra de ello es que entre 1984 y 2015 fueron pocos los avances para fortalecer la capacidad del estado en materia de género, especialmente en materia de conteos y seguimiento a las políticas, lo que resultó en la ausencia de herramientas para garantizar la sostenibilidad de las iniciativas.

Además, la ausencia de análisis contextuales de género ha dificultado al país comprender: por un lado, las relaciones entre mujeres y hombres, y la forma en la que se materializan e internalizan las desigualdades de género; y, por el otro, la diversidad de contextos en los cuáles las mujeres rurales interactúan. Esto muestra que la falta de claridad conceptual de lo que en Colombia implica transversalizar el género, es una de las situaciones que debilita los procesos de disminución de desigualdades de género en el campo.

En este sentido, no resulta sorprendente que la opción del estado colombiano haya sido la acción afirmativa manifestada en dos maneras: acciones sumamente focalizadas que sólo afectan a un porcentaje muy pequeño de la población de mujeres rurales (las más pobres, las jefas de hogar, las que pertenecen a un determinado sector; las víctimas del conflicto armado); o acciones que se refieren a un complejo más amplio de mujeres (mujeres rurales) carentes de toda fuerza para llevar a cabo grandes cambios a nivel institucional y de diseño de política.

Para terminar, cabe resaltar que el contexto actual del país, soportado por un proceso de paz en desarrollo, requiere que Colombia se tome el trabajo de revisar las experiencias pasadas en temas de equidad de género. Cumplir con esta tarea puede ayudar a materializar las promesas de los puntos 1 y 4 del Acuerdo de Paz, sobre Reforma Rural Integral y sustitución de cultivos de uso ilícito, respectivamente, que auguran compromisos del estado por crear las condiciones de bienestar para la población rural, logrando la transformación de la realidad del campo

9. Bibliografía

- Agarwal, B. (1994). *A field of one's own. Gender and land rights in South Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Archambault, C., & Zoomers, A. (2015). Introduction: the pressing need to secure women's property rights under unprecedented land pressure and tenure reform. En C. Archambault, & A. (. Zoomers, *Global Trends in Land Tenure Reform. Gender impacts*. (págs. 1-12). New York: Routled.
- Arias, M. A., Caro, A., Farah, M. A., Henao, A., Ibáñez, A. M., Muñoz, J. S., & Peña, X. (2013). *Las mujeres jóvenes rurales en Colombia*. Bogotá: Documentos CEDE.
- Banakar, R., & Travers, M. (2005). *Theory and method in socio-legal research*. Hart Publishing Limited.
- Barberis, J. (1994). *Formación del Derecho Internacional*. Buenos Aires: Ábaco de Rodolfo Depalma.
- Beveridge, F., & Nott, S. (2002). Mainstreaming: A case for optimism and cynicism. *Feminist legal studies*, 10, 299-311.
- Bock, B. B. (2014). Gender mainstreaming and rural development policy; the trivialisation of rural gender issues. *A Journal of Feminist Geography*, 22(5), 731-745.
- Boserup, E. (1970). *Woman's Role in Economic Development*. Earthscan.
- Bourdieu, P. (2000). *La Fuerza del Derecho. Elementos para una sociología del campo jurídico*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *Tierras y Conflictos Rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Chaney, P. (2016). Civil Society and Gender Mainstreaming: Empirical Evidence and Theory-Building from Twelve Post-Conflict Countries 2005–15. *World Development*, 83, 280-294.
- Chaux, C. V. (2015). *La Reforma Agraria del Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Clisby, S., & Enderstein, A.-M. (2017). Caught between the orientalist–occidental polemic: gender mainstreaming as feminist transformation or neocolonial subversion?. *International Feminist Journal of Politics*, 19(2), 231-246.

- Cockburn. (1991). *In the Way of Women: Men's Resistance to Sex Equality in Organisations*. London: Macmillan.
- Comisión Séptima del Senado. (17 de Abril de 2001). Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 141 de 2000. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Comisión Séptima Senado. (27 de Abril de 2000). Ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 141 de 2000. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas. (27-28 de Abril de 2017). *Foro Internacional C.N.O.A Participación política de las mujeres afrocolombianas en la construcción de paz territorial*. Recuperado el Noviembre de 2018, de Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas: <https://convergenaciacnoa.org/wp-content/uploads/2017/07/Documento-Foro-.pdf>
- CONPES. (1984). *CONPES 2109. Política para la Mujer Rural*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- CONPES. (1994). *CONPES 023. Política para el desarrollo de la mujer rural*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Agricultura.
- CONPES. (2013). *Conpes Social 161*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Consejería para la Equidad de la Mujer. (2003). *Mujeres constructoras de paz y desarrollo. Una política nacional orientada a la paz, la equidad y la igualdad de oportunidades*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer & Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017). *Propuesta Metodológica para la Participación de las Mujeres Rurales en la Formulación de la Política Pública Integral de Mujer Rural (art. 232 del Plan Nacional de Desarrollo)*. Bogotá.
- Consejería Presidencial Para la Equidad de la Mujer. (2003b). *Acuerdo Nacional por la Equidad Entre Hombres y Mujeres*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia. (1994). *Lineamientos de Política para la Mujer en el Sector Rural*. Santafé de Bogotá: Presidencia de la República.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativa. Sección Quinta. (22 de Noviembre de 2012). Sentencia 650 . *Rad. 25000-23-24-000-2012-00650-01*. Bogotá.

- Contraloría General de la República. (2019). *Control fiscal a la política pública con enfoque de equidad de géneros y diversidad en Colombia*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Corte Constitucional. (2006). Sentencia C-667 .
- Daly, M. (2005). Gender Mainstreaming in Theory and Practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 12(3), 433-450.
- DANE. (2014). *Censo Nacional Agropecuario*. Bogotá: DANE.
- Deere, C. D., & León, M. (1997). Mujeres, derechos a la tierra y contrarreformas en América Latina. En *Women and Land Rights in the Latin American Neo-Liberal Counter-Reforms*. Lansing: Michigan State University.
- Deere, C. D., & León, M. (2003). The Gender Asset Gap: Land in Latin America. *World Development*, 31(6), 925-947.
- Dirección de Mujer Rural. (2017). *Plan Estratégico de la Dirección de la Mujer Rural 2017-2020*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- (2 de Febrero de 2018). Dirección de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (M. Parada, Entrevistador)
- ECOSOC. (1997).
- Edelman, M. (2013). Messy Hectares: Questions about the Epistemology of Land Grabbing Data. *Journal of Peasant Studies*, 40(3), 485-501.
- El Espectador. (8 de Abril de 2018). *Candidatos a la vicepresidencia les responden a las mujeres rurales*. Obtenido de Colombia 2020: <https://colombia2020.elespectador.com/politica/candidatos-la-vicepresidencia-les-responden-las-mujeres-rurales>
- Encuentro Mujer Rural Cundinamarca. (9-10 de Marzo de 2017). *Encuentro Mujer Rural Cundinamarca*. Obtenido de Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria: <http://www.observatoriodetierras.org/portfolio/encuentro-mujeres-rurales-un-camino-por-recorrer/>
- Equidad de la Mujer. (s.f.). *Observatorio Asuntos Género*. Recuperado el Septiembre de 2018, de Equidad de la Mujer: <http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Paginas/observatorio-asuntos-genero.aspx>

- Fedesarrollo. (2015). *Barreras de acceso a crédito, programas asociativos y a la formalización de la tierra en el Norte del Cauca y el Sur del Tolima*. USAID.
- Ferree, Myra Marx. (2009). En E. Lombardo, P. Meier, & M. Verloo, *Inequality, Intersectionality and the Politics of Discourse: Framing Feminist Alliances* (págs. 86-104). London: The Discursive Politics of Gender Equality: Stretching, Bending and Policy-Making.
- Fraser, N. (2013). *State-Managed Capitalism to Neoliberal Crisis*. London; NY: Verso.
- García Mosquera, D. (28 de Febrero de 2012). *Ley de Mujer Rural, Política Pública e Incidencia de las Organizaciones*. Recuperado el 2017 de Octubre, de AMUAFROC: <https://amuafroc.wordpress.com/2012/02/28/ley-de-mujer-rural-politica-publica-e-incidencia-de-las-organizaciones/>
- García Villegas, M. (2011). *La eficacia simbólica del derecho*. Bogotá: Debate.
- Garrido Gómez, M. I. (2017). Análisis del soft law y especial consideración en los ámbitos del Derecho Internacional Público y el Derecho de la Unión Europea. En M. I. Garrido Gómez, *El soft law como fuente del derecho extranacional*. (págs. 55-90). Madrid: Dykinson.
- Gómez, G. D. (13 de Marzo de 2018). Consejería Presidencial Para la Equidad de la Mujer. (M. Parada, Entrevistador)
- Gori, E., Romolini, A., & Fissi, S. (2018). Local authorities' policies for disseminating gender equality. Evidence from Italy. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*(53), 38-53.
- Guerrina, R. (2002). Mothering in Europe: feminist critique of European policies on motherhood and employment. *European Journal of Women's Studies*, 9(1), 49-68.
- Gumbonzvanda, N. (1999). Women's struggle for land rights: The Zimbabwe case study. *Bonn Conference*.
- Gutiérrez, F. (2014b). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1919-2019)*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Gutiérrez, M. (2005). La ley para las mujeres rurales en Colombia. Alcances y perspectivas. *Revista de Trabajo Social*(5), 56-80.
- Guzmán, D. E., & Molano, P. (2012). *Ley de Cuotas en Colombia: avances y retos Diez años de la Ley 581 de 2000*. Bogotá: DeJusticia.

- Guzmán, V. (2002). *Gobernabilidad democrática y género. Una articulación Posible*. CEPAL.
- Hafner-Burton, E., & Pollack, M. (2002). Gender mainstreaming and global governance. *Feminist Legal Studies*, 10, 285–298.
- Hafner-Burton, E., & Pollack, M. A. (2000). The Origins of Gender Mainstreaming in the EU. *Journal of European Public Policy*, 7(1). Obtenido de Academy of European Law : <https://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/00/000201-03.html#TopOfPage>
- Herrera Durán, N. (8 de Marzo de 2018). *Nelly Velandia y la lucha por la tierra de las mujeres campesinas*. Obtenido de El Espectador: <https://colombia2020.elespectador.com/territorio/nelly-velandia-y-la-lucha-por-la-tierra-de-las-mujeres-campesinas>
- Hill Collins, P. (1998). It's All in the Family: Intersections of Gender, Race, and Nation. *Border Crossings: Multicultural and Postcolonial Feminist Challenges to Philosophy*, 13(3), 62-82.
- Højlund Madsen, D. (2012). Mainstreaming from Beijing to Ghana – The Role of the Women’s Movement in Ghana. *Gender & Development*, 573-584.
- Hooks, B. (1984). *Feminist Theory: From Margin to Center*. Boston: South End Press.
- Iregui Bohórquez, A. M., Ramírez Giraldo, M. T., & Tribín Uribe, A. M. (2016). La violencia contra las mujeres rurales en Colombia: diferencias por actividad económica. En C. G. Cano, A. M. Iregui, M. T. Ramírez, & A. M. Tribín, *El desarrollo equitativo, competitivo y sostenible del sector agropecuario en Colombia* (págs. 103-138). Bogotá: Banco de la República; CAF.
- Jaramillo, I. C. (2009). La crítica feminista y el derecho. En R. Ávila, J. Salgado, & L. (. Valladeres, *El género en el derecho. Ensayos Críticos*. Quito.
- Kabeer, N. (2003). Institutionalising gender equity goals in the policy process. En I. D. Centre, *Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals: A Handbook for Policy-makers and Other Stakeholders*. (págs. 197-233). Canadian International Development Agency. .
- Khalil, Z. (2017). Decoding Gender Mainstreaming. Gender Policy Frameworks in an Era of Global Governance. *Yale Journal of International Affairs* , 12.
- León, M. (1990). *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en America Latina*.

- León, M. (1996). Enfoques Teóricos de la Mujer en el desarrollo y género en el Desarrollo. *Revista Rural*(16).
- León, M. (Marzo - Abril de 1996). Enfoques teóricos: de la mujer en el desarrollo al género en el desarrollo. *Revista Rural*(16).
- León, M. (1997). El empoderamiento en la teoría y práctica del feminismo. En *Poder y Empoderamiento de las Mujeres*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo. Universidad Nacional.
- León, M., & Deere, C. D. (1997). La mujer rural y la reforma agraria en Colombia. *Cuadernos de Desarrollo Rural*(38-39), 7-23.
- Machado, A. (2009). *La reforma rural, una deuda social y política*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia.
- Martínez-Restrepo, S., Mejía, J., & Enriquez, E. (2015). *Extreme poverty, displacement and female empowerment: Evidence from an impact evaluation of Red Unidos in Colombia*. . Policy Brief - IPC/IDRC.
- Mazey, S. (2002). Gender Mainstreaming Strategies in the EU: Delivering on an Agenda? *Feminist Legal Studies*, 10, 227-240.
- Meertens, D. (2000). *Ensayos sobre tierra, violencia y género*. Bogotá: Universidad Nacional .
- Meertens, D. (2006). *Tierra, derechos y género. Leyes, políticas y prácticas en contextos de guerra y paz*. Bogotá: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem).
- Meertens, D. (2016). Entre el despojo y la restitución: reflexiones sobre género, justicia y retorno en la costa caribe colombiana. *Revista Colombiana de Antropología*, 52(2), 45-71.
- Mehra, R., & Gupta, G. (2006). *Gender Mainstreaming: Making It Happen*. Rep. International Center for Research on Women.
- Mejía Peláez, M. M. (2001). *La Política de Género en el Estado Colombiano: Un camino de conquistas sociales*. Medellín: Tesis Doctoral en Salud Pública. Escuela Nacional de Salud Pública.
- Mesa de Incidencia Política de Mujeres Rurales. (s.f.). *International Land Coalition*. Obtenido de International Land Coalition:
http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/incidencia_mesamujeresrurales_colombia.pdf

- Mi Young Park, C., & Daley, E. (2015). Gender, land and agricultural investments in Lao PDR. En Archambault, & Zoomers, *Global Trends in Land Tenure Reform. Gender Impacts* (pág. 17). New York: Routledge .
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (1995). *Política para el desarrollo de la mujer rural: proceso de ejecución 1993-1994*. Bogotá: IICA.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (15 de Septiembre de 2018). *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/desarrollo-rural/Paginas/v1/Programa-mujer-rural.aspx>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (3 de Enero de 2018). *Política pública en pro de la mujer rural*. Recuperado el Noviembre de 2018, de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica-en-pro-de-la-mujer-rural.aspx>
- Misión Rural. (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz - Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo (Tomo I)*. Bogotá: DNP.
- Moser, C. (2005). Has Gender Mainstreaming Failed? *International Feminist Journal of Politics*, 7(4), 576– 590.
- Moser, C., & Moser, A. (2005). Gender Mainstreaming Since Beijing: A Review of Success and Limitations in International Institutions. *Gender & Development* 13, 13(2), 11-22.
- Mosquera, C., Rodríguez, M., & León, R. (2009). Las Acciones Afirmativas como medio de inclusión social. Énfasis conceptuales, polémicas frecuentes y experiencias de implementación en algunos países. En C. Mosquera Rosero-Labbé, & R. E. León Díaz, *Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal*. (págs. 69-152). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mullaly, S. (2001). Mainstreaming Equality in Ireland: A Fair and Inclusive Accommodation for all? *Legal Studies*, 21(1), 99-115.
- Muñoz, P. (2003). Aportes para el análisis de la política pública para el desarrollo de la mujer rural de 1994 en Colombia. *Revista Cuadernos de Desarrollo Rural*, 50, 97-124.
- Mwagiru, M. (2001). Women's land and property rights in three Eastern Africa countries. En *Women's land and property rights in situations of conflict and reconstruction: a reader based on the February, 1998 Inter-Regional Consultation in Kigali, Rwanda*, edited by

- Alfred Buregeya, Marguerite Garling, Jill Craig, Barbara Harrell-Bond (págs. 18-23).
New York: United Nations Development Fund for Women .
- North, D. (1989). Institutions and economic growth: An historical introduction. *World Development*, 17(9).
- OECD. (2018). *OECD Reviews of School Resources: Colombia 2018*. OECD.
- Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women. (2002). *Gender Mainstreaming. An overview*. New York: United Nations.
- OIT. (2002). *Definición de la transversalización de la perspectiva de género*. Obtenido de Organización Internacional del trabajo:
<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>
- Oya, C. (2013). Methodological Reflections on ‘Land Grab’ Databases and the ‘Land Grab’ Literature Rush. *Journal of Peasant Studies*, 40(3), 503-520.
- Pasura, D. (2010). A gendered analysis of land reforms in Zimbabwe. *Women's Studies International Forum*.
- Peña Huertas, R., Abondano, A., Abril, N., Jiménez, M., & Uribe, L. (2018). Land and tenure systems and property rights: socio-legal studies in the Colombian case. *Tillburg Law Review*, 23(1), 43-58.
- Pettit, P. (2003). Diseño institucional y elección racional. En R. (. Goodin, *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: GEDISA.
- Platero, R. (. (2014). ¿Es el análisis interseccional una metodología feminista y queer? En M. L. rantzu Mendia Azkue, M. Legarreta, G. Guzmán, I. Zirion, & J. A. Carballo, *Otras formas de (re)conocer. Reflexiones, herramientas y aplicaciones desde la investigación feminista* (págs. 79-95). Gipuzkoa: CEIPAZ.
- PNUD. (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia Rural. Razones para la esperanza*. Bogotá: PNUD.
- Rao, A., & Kelleher, D. (2005). Is there life after gender mainstreaming? *Gender & Development*, 13(2), 57-69.
- Rees, T. (1998). *Mainstreaming Equality in the European Union. Education, Training and Labour Market Policie*. London: Routledge.
- Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Norma.

- Rigat-Pflaum, M. (2018). Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género. *Nueva Sociedad*(218), 40-56.
- Rodríguez Gustá, A. L., & Caminotti, M. (2010). Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile. *Revista SAAP*, 4(1), 85-18150.
- Rossilli, M. (1997). The European Community's Policy on the equality of women: dfrom the Treaty of Rome to the present. *European journal of Women's Studies*, 4(1), 63-82.
- Sañudo Pazos, M. F. (2015). *Tierra y género. Dilemas y obstáculos en los procesos de negociación política de tierras en Colombia*. . Bogotá: Universidad Javeriana.
- Senado de la República. (2000). Exposición de Motivos Ley de Mujer Rural. *Gaceta 513* . Bogotá: Congreso de la República.
- Shortall, S. (2015). Gender mainstreaming and the Common Agricultural Policy. *Gender, Place and Culture*, 22(5), 717-730.
- Shortall, S., & Bock, B. (2015). Introduction: rural women in Europe: the impact of place and culture on gender mainstreaming the European Rural Development Programme. *Gender, Place and Culture*, 22(5), 662–669.
- Stratigaki, M. (2005). Gender mainstreaming vs positive action : an ongoing conflict in EU gender equality policy. *European Journal of Women's Studies* , 12(2), 165-186.
- Suárez, N. (2009). *Políticas de Mujer Rural en Colombia. Una aproximación analítica desde la perspectiva de género*. Quito: FLACSO.
- Subrahmanian, R. (2007). Making Sense of Gender in Shifting Institutional Contexts: Some Reflections on Gender Mainstreaming. En A. Cornwall, E. Harrison, & A. Whitehead, *Feminisms, Contradictions, Contestations and Challenges in Development*, (págs. 112–121). London: Zed Books.
- Tafur Rueda, M. (2015). *Las luchas y reivindicaciones de las mujeres rurales en Colombia: el caso de la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia, Anmucic*. Tesis de Maestría. Pontificia Universidad Javeriana .
- Tamayo Rincón, M. L. (2014). *Orientaciones para la territorialización de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres*. Bogotá: Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
- Tobón Sanín, G. (1990). La reforma agraria y la apertura democrática en Colombia. *Ensayos de Economía*, 1(1), 115-149.

- True, J., & Mintrom, M. (2001). Transnational networks and policy diffusion: the case of gender mainstreaming. *International Studies Quarterly*, 45, 27-57.
- Tuana, N., & Tong, R. (1995). *Feminism and Philosophy*. Westview Press: Oxford.
- UN Women. (1995 [2015]). *Beijing Declaration and Platform for Action*. New York : United Nations.
- Vargas, C., & Villareal, N. (2014). *Programa Mujer Rural, Avances, Obstáculos y Desafíos*. Oxfam.
- Villabella Armengo, C. M. (2015). Los Metodos en la Investigacion Juridica Algunas Precisiones. En W. Godinez, & J. García, *Metodología: enseñanza e investigación jurídicas* (págs. 921-953). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Villareal, N. (1995). *Fundamentos para la planificación con perspectiva de género: resultado del diagnóstico- tico en 13 municipios de la cuenca del río Risaralda,*. Bogotá: Proyecto CARDER-CANADA,.
- Walby, S. (2005). Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice. *ocial Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), 321-343.
- Walker, C. (2003). "Piety in the sky? Gender Policy and Land Reform in South Africa. *Journal of Agrarian Change*, 3(1-2), 113-148.
- West, J., & Lyon, K. (1995). The trouble with equal opportunities: the case of women academics. *Gender and education*, 7(1), 55-68.
- Wills Obregón, M. E. (2007). *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia 1970-2000*. Bogotá: Editorial Norma.
- Wollstonecraft, M. (1967). *The vindication of the rights of women*.
- Young, I. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Cátedra, Universidad de Valencia, Instituto de la mujer.

10. Anexos

Tabla 13. Respuestas a derechos de petición sobre seguimiento a la Ley 731

Entidad	Competencia otorgada por la Ley 731	Respuesta a derecho de petición
<p>Sena</p>	<p>ARTÍCULO 17. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, deberá velar para que en los programas de formación profesional que lleve a cabo, se contemplen las iniciativas y necesidades de las mujeres rurales y se garantice su acceso a todos los programas y cursos de capacitación técnica y profesional sin patrocinio ni discriminación alguna. Para ello, podrá actuar en coordinación con el Ministerio de Agricultura.</p> <p>PARÁGRAFO. En desarrollo de esta norma, el SENA deberá crear para las mujeres rurales que quieran acceder a sus cursos y programas de capacitación, unas condiciones acordes con su formación educativa y con el estilo de vida y roles que desempeñan.</p>	<p>Responden que ofrecen sin distinción a hombres y mujeres formación profesional integral gratuita, para la incorporación en el desarrollo de actividades que contribuya a su mejora social y económica. Apoya a la mujer en su rol como eje central y protagónico de la economía colombiana, por lo que en virtud del art. 16 y 17 de esta Ley, desarrolla programas especiales de atención al sector rural generando escenarios productivos. Para garantizar esto, se han creado cursos y programas de capacitación de todos los niveles, se han facilitado las condiciones de ingreso y desarrollo de la actividad académica, considerando la formación educativa. El SENA no ha creado programas específicos para atender a mujeres, pues se ofrece formación Profesional Integral gratuita, sin distinción de género. Brindan una tabla con información acerca de la formación a la que han tenido acceso las mujeres rurales en el SENA, que se refieren a niveles de auxiliar/operario, técnico y tecnológico.</p>
	<p>ARTÍCULO 9o. Las mujeres rurales tendrán acceso a las garantías dadas por el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, para respaldar los créditos relacionados no sólo con</p>	<p>Responden que no manejan información por género y por eso remiten a FINAGRO. Adjuntan información estadística de programas</p>

<p>Fondo Agropecuario de Garantías</p>	<p>las actividades tradicionales sino con todas aquellas a las que se hace referencia en el artículo 3o. de esta ley, previo el cumplimiento de las condiciones establecidas en el reglamento operativo del fondo.</p> <p>Las mujeres rurales que sean pequeñas productoras tendrán acceso prioritario a dichas garantías.</p>	<p>clasificados por departamento y municipio y por actividad económica (rubro).</p>
<p>COMCAJA</p>	<p>ARTÍCULO 13. La Caja de Compensación Familiar Campesina, Comcaja, hará extensivo el subsidio familiar en dinero, especie y servicios a mujeres rurales, con recursos del presupuesto general de la nación, o con recursos que se le otorguen en administración por parte de otras entidades del sector público, en cuyos objetivos se incluyan programas para zonas rurales, utilizando convenios interadministrativos suscritos entre las respectivas entidades públicas.</p>	<p>La única fuente de recursos con la que cuenta COMCAJA son de naturaleza parafiscal, los cuales tienen como destinación el Sistema de Subsidio Familiar. Por eso, no pueden realizar programas dirigidos a la mujer rural, salvo para aquellas que se encuentran afiliadas a esta Caja de Compensación, quienes tienen derecho a los servicios sociales ofrecidos por la Caja en igualdad de condiciones de todos los afiliados en los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada. COMCAJA presentó al Ministerio de Agricultura el Programa Integral de Bienestar y Desarrollo Familiar Campesino para ser financiado con los recursos del presupuesto general de la nación, pero este no fue aprobado.</p>

Fuente: elaboración propia con base en información recolectada a través de derechos de petición

Tabla 14. Acciones adelantadas por la Consejería de la Mujer 2002-2016

Periodo	Programa	Objetivo	Beneficiarias	Inversión
2001-2010	Programa de apoyo integral a mujeres jefas de hogar	Promover el desarrollo socio-económico de las mujeres cabeza de familia de estratos 1 y 2, el fortalecimiento de sus actividades productivas o negocios, mediante el otorgamiento de microcréditos, capacitación empresarial, seguimiento y acompañamiento y la generación de una cultura empresarial, de ahorro y pago	Alrededor de 30.000 (26.577) mujeres beneficiadas en actividades productivas. Alrededor de 40.000 (41825) mujeres capacitadas en economía solidaria. 21 jornadas de Banca de Oportunidades con la participación de cerca de 10.735 mujeres	Aforo de \$6.770 millones
2004-2009	Programa Nacional para el Desarrollo Integral de la Mujer Empresaria	Fomentar la producción y comercialización de productos de mujeres microempresarias	Feria Nacional de la Mujer Microempresaria: 2400 mujeres microempresarias provenientes de 29 departamentos. 96 jornadas de Banca de Oportunidades para Mujeres. 58 +44 jornadas de impulso empresarial en 29 departamentos con la participación de las Cámaras de Comercio. Se conformaron 25 redes de mujeres empresarias de los sectores de alimentos, artesanías y manualidades en Antioquía, Bolívar, Santander y Valle de Cauca.	N/R
2009	Programa de formación para el acceso al empleo en zonas	Realizar alfabetización digital: manejo básico de computadores y Paquete Office	1.200 mujeres, 600 mujeres cafeteras y 600 mujeres microempresarias emprendedoras urbanas.	N/R

	rurales y en sectores marginales			
2008-2009	Fortalecimiento a consejos comunitarios de mujeres y consejos participativos de mujeres cafeteras	Fomentar la participación de mujeres en espacios de toma de decisión	140 Consejos Participativos de Mujeres Cafeteras que integran la Red Nacional de Mujeres Cafeteras con más de 4.800 mujeres y 146 Consejos Comunitarios Municipales de Mujeres.	N/R
2004-2014	Asistencia técnica, asesoría y seguimiento para la aplicación y desarrollo de la política de equidad y participación de las mujeres	Asistencia técnica, asesoría, seguimiento y evaluación a través de la consejería presidencial para la equidad de la mujer a las entidades de orden nacional y territorial	32 departamentos y 15 entidades responsables del seguimiento a la Ley de Mujer Rural.	\$8.280 millones
2014-2016	Implementación de estrategias de asistencia técnica para el fortalecimiento institucional en asuntos de género a nivel nacional	Fortalecer las capacidades institucionales en entidades públicas para atender asuntos de género y que afecten a las mujeres	32 departamentos y 15 entidades responsables del seguimiento a la Ley de Mujer Rural.	\$2.467 millones
2011-2012-2014-2015	Sesiones de encuentro de Comité de seguimiento de la Ley de Mujer Rural	Realizar seguimiento a las acciones de reglamentación e implementación de la Ley de Mujer Rural	Conformación del Comité. Participación en la formulación de los lineamientos de la Política Publica Nacional de Equidad de Género. Plan de seguimiento 2015	N/R

