



INICIATIVA SOBRE
Políticas y Estrategias
Nacionales



GENDER
Platform

Navegando por la diversidad

Comprender las limitaciones y los catalizadores para la inclusión de género e interseccionalidad en las políticas colombianas de tierra, alimentación y clima a través del análisis del discurso

Fanny Howland, María Blanco, Deborah Pierce, Diana Lopera, Alex Buritica

Mensajes clave

- Existen factores transversales que limitan la inclusión de género e interseccionalidad (G&I) en las políticas de tierra, alimentación y clima, como la naturaleza sexista del sector agrícola, la cuestión de la economía del cuidado, el conflicto armado colombiano y la débil posición institucional de género en el Gobierno.
- Los factores limitantes son de dos tipos: por un lado, la existencia de grandes brechas entre grupos sociales donde la combinación de factores de género e interseccionales exacerban las desigualdades y, por otro, el sexismo institucional arraigado (entendido en un enfoque institucional feminista).
- La actual brecha de género relacionada con el acceso y la propiedad de la tierra (exacerbada por el conflicto armado y la falta de implementación de los Acuerdos de Paz), sumado a que las mujeres no son vistas como interlocutoras legítimas y la complejidad que plantea la propiedad colectiva de la tierra en las comunidades étnicas, constituyen los principales factores limitantes para la inclusión de G&I en las políticas de tierras.
- En el ámbito de las políticas alimentarias, las cuestiones de G&I se ven limitadas, por un lado, por la profunda brecha de género en relación con los derechos alimentarios y, por otro, por la naturaleza multidimensional de las cuestiones alimentarias.
- Los factores que limitan la G&I en la política climática son la mayor vulnerabilidad que experimentan las mujeres y los niños ante los efectos del cambio climático y el enfoque técnico utilizado para abordar las cuestiones climáticas.
- Entre los factores catalizadores de la inclusión de G&I en las políticas de tierra, alimentación y clima se encuentran el papel que desempeñan las mujeres en los movimientos sociales, la orientación y el precedente establecido por los Acuerdos de Paz, el apoyo técnico y financiero proporcionado por la Cooperación Internacional y el recién elegido Gobierno de izquierda. Todo ello ha abierto una ventana de oportunidad para el cambio político hacia una mayor inclusión de G&I en las políticas.
- El análisis del discurso se presenta como un método relevante y heurístico para comprender el nivel de inclusión de la diversidad en las políticas, más allá de los documentos de políticas. Esto también tiene el potencial de formular recomendaciones de política.
- Las recomendaciones de política están relacionadas con el aprovechamiento de la ventana de oportunidad a favor de la inclusión de G&I, el equilibrio y la diversificación de la participación de los movimientos sociales y la Cooperación Internacional como contrapeso al Gobierno para garantizar la implementación de políticas y la necesidad de abordar el sexismo en el sector agrícola.

Introducción

Como se indica en el informe de la FAO de 2023 sobre la situación de la mujer en los sistemas agroalimentarios, "las políticas y estrategias formales pueden identificar cada vez más las limitaciones y desigualdades a las que se enfrentan las mujeres, pero pocas políticas nacionales especifican objetivos para abordarlas" (FAO, 2023: 5). De hecho, aunque la inclusión significativa de las mujeres, como grupo heterogéneo, en las políticas se considera un paso crucial (Ayentimi et al., 2020), el grado en que las políticas agrícolas abordan específicamente la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres varía (FAO, 2023). Además, la inclusión de género en las políticas no garantiza que las desigualdades de género se aborden sistemáticamente a lo largo del ciclo político (Acosta et al., 2019; 2020).

En este contexto, la Alianza de Bioversity International y el CIAT lidera la Iniciativa de CGIAR sobre Políticas y Estrategias Nacionales (NPS, por sus siglas en inglés). Esta iniciativa tiene como objetivo producir conocimientos para apoyar las políticas en los sistemas alimentarios,

terrestres y acuáticos, y así favorecer la obtención de mejores resultados de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel nacional (CGIAR, 2020). En este estudio, nos enfocamos principalmente en las políticas de tierra, alimentación y clima en Colombia y su potencial para contribuir al ODS 5 relacionado con la equidad de género.

Exploramos y definimos los principales factores limitantes y catalizadores para la inclusión de género e interseccionalidad (G&I) en las políticas colombianas relacionadas con la tierra, la alimentación y el cambio climático.

En primer lugar, se presenta la metodología y la estrategia de producción de datos utilizada para este estudio. A continuación, presentamos nuestros principales hallazgos en términos de factores limitantes y catalizadores para la inclusión de G&I en las políticas. Por último, compartimos algunas observaciones finales y recomendaciones de política.



Métodos y producción de datos

En este estudio, abordamos el género como una categoría compleja que requiere consideraciones cuidadosas sobre qué aspectos del género son importantes para la pregunta de investigación y cuál es la mejor manera de operacionalizarlos en el diseño del estudio (Lindqvist et al., 2021). En nuestro caso y basándonos en Druza et al. (2020: 2), definimos el género como un "constructo social que se refiere a las relaciones entre los sexos, a partir de sus roles y responsabilidades relativas".

Además, movilizamos el concepto de "interseccionalidad", que ha sido utilizado como herramienta analítica para teorizar la identidad y la opresión por académicos feministas y antirracistas (Nash, 2008). La interseccionalidad nos permite ir más allá de los binarismos de género y acercarnos a la identidad de una manera más compleja, formada por el género, la clase, la edad, la etnia, la religión, la geografía y la sexualidad (Ibid). En ese sentido, el género no puede ser utilizado como un marco analítico único sin explorar también cómo otros factores influyen en la experiencia de una mujer como grupo no homogéneo (Samuels & Ross-Sheriff, 2008). Siguiendo a Nash (2008) y basándonos en el trabajo de McCall (2005), adoptamos la interseccionalidad como un enfoque metodológico para documentar las dinámicas de desigualdad entre grupos sociales.

Con el fin de operacionalizar este enfoque teórico, movilizamos el análisis de narrativas de políticas (Roe, 1994) para, como explican Acosta et al. (2020), examinar los procesos y estrategias a través de los cuales se construyen, consolidan, cuestionan o resisten ciertas concepciones de políticas en un entorno político particular. La metodología de análisis de narrativas de políticas se utiliza para identificar y comprender las diferentes interpretaciones (factores limitantes y catalizadores) que tienen los actores sobre la inclusión de G&I en las políticas relacionadas con la tierra, la alimentación y el cambio climático.

También se utilizaron procedimientos de triangulación que consisten, para el análisis del discurso, en variar a los informantes según su relación con el problema considerado, para incluir varias perspectivas y discursos contrastantes (Olivier de Sardan, 1995). En nuestro caso, el proceso de triangulación se implementó de diferentes

maneras. Por ejemplo, cruzamos los puntos de vista de funcionarios públicos de diferentes ministerios sobre la inclusión de G&I en las políticas, o los de diferentes actores (funcionarios, personal de Cooperación Internacional, miembros de movimientos sociales) sobre el mismo tema. Esta forma de triangulación nos permitió poner de relieve las diversas visiones, valores, percepciones e interpretaciones en juego sobre un mismo tema, lo que puede generar tensiones, negociaciones, enfrentamientos y brechas. Este proceso de triangulación también fue útil para confirmar o profundizar las declaraciones de los entrevistados.

En total, se entrevistó a 18 funcionarios gubernamentales (Ministerio de Agricultura [6], Ministerio de Salud [2], Ministerio de Medio Ambiente [1], entidades dependientes del Ministerio de Agricultura [6], Departamento Nacional de Planeación [2] y Corporación colombiana de investigación agropecuaria (AGROSAVIA) [1]), 6 actores de la Cooperación Internacional (FAO¹ [2], PMA² [1], WWF³ [2], ONU Mujeres⁴) y 4 actores de ONG y movimientos sociales: ONG nacional (1), organización campesina (1), organización de mujeres (2). Los grupos y entidades dependientes del Ministerio de Agricultura son la Dirección de la Mujer Rural, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Unidad de Restitución de Tierras (URT), el Grupo de Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático, y la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos. La organización campesina es la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) y las organizaciones de mujeres son la Asociación de Mujeres por la Paz y la Defensa de los Derechos de la Mujer Colombiana (ASODEMUC), y la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC). Todos los actores entrevistados dieron su consentimiento informado de forma oral, y la mayoría están a cargo de la inclusión social y/o de género en su organización.

La entrevista incluyó preguntas sobre el perfil del entrevistado, el nivel de inclusión de G&I en su organización y en el ámbito político en el que trabaja (tierra, alimentación, clima, género), y los principales obstáculos e impulsores relacionados con la inclusión de G&I en la política. Estas entrevistas tuvieron lugar entre septiembre y octubre de 2023.

1 FAO: Agencia de las Naciones Unidas – Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

2 PMA: Agencia de las Naciones Unidas – Programa Mundial de Alimentos

3 WWF: Agencia de las Naciones Unidas – World Wildlife Found

4 ONU Mujeres: Agencia de las Naciones Unidas – Entidad dedicada a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres

Resultados

Identificamos narrativas sobre las limitaciones a la inclusión de G&I en las políticas relacionadas con la tierra, la alimentación y el clima, así como narrativas sobre los catalizadores de G&I en las políticas. Estas percepciones son el resultado del proceso de triangulación que proviene de la transcripción exacta de las entrevistas realizadas. Primero, presentamos los factores limitantes y, luego, los catalizadores.

Factores que limitan la inclusión de G&I en la política

Dividimos la presentación de las narrativas sobre los factores que limitan la inclusión de G&I en las políticas en cuatro categorías: (1) factores transversales, (2) factores específicos de las políticas de tierras, (3) factores específicos de las políticas alimentarias y (4) factores específicos de las políticas climáticas.

Desafíos transversales para la inclusión de G&I

Identificamos cuatro narrativas sobre los factores transversales que limitan la inclusión de G&I en las políticas, compartidas por los informantes.

1. La agricultura es un sector sexista

El sector agrícola sigue estando muy guiado por ideas y comportamientos patriarcales y sexistas en todos los niveles (desde el Gobierno hasta los gremios⁵ y los agricultores). El sector está compuesto mayoritariamente por agrónomos, economistas e ingenieros civiles hombres, donde las mujeres no son vistas como productoras. Por lo tanto, existe una mala interpretación del género como una problemática (entendido como orientación sexual), así como una comprensión limitada de lo que implica un enfoque inclusivo de género (limitado a cuotas en la participación de las mujeres). No solo hay ignorancia, sino también resistencia hacia este tema. De hecho, dos entrevistados del Ministerio de Agricultura consideraron que:

“El sector agropecuario y de desarrollo rural todavía tiene una visión muy androcéntrica y sexista de la propiedad de la tierra, del rol de la mujer en la agricultura familiar comunitaria, pero también dentro de las organizaciones, su rol dentro de las familias campesinas”.

El empoderamiento de las mujeres en las políticas se limita a la dimensión financiera (versus al empoderamiento económico o político). El acceso al crédito no implica que las mujeres puedan sostener sus proyectos o que tengan seguridad sobre la tenencia de la tierra. Este enfoque en el empoderamiento financiero no conduce automáticamente a un espacio de reivindicación dentro de los hogares o comunidades de las mujeres y no cuestiona las normas ni los cambios estructurales. Un funcionario del Ministerio de Agricultura argumentó que *“en términos de inclusión financiera, ha habido algunas apuestas importantes del sector que comenzaron en 2020, con la creación de líneas especiales de crédito para mujeres rurales y para jóvenes rurales. (...)”*. Sin embargo, el funcionario considera que el acceso al crédito no es suficiente para garantizar el derecho sobre la tierra. El funcionario criticó este enfoque de empoderamiento financiero:

“Esto ignora el hecho de que el empoderamiento político es necesario primero para garantizar que las luchas de las mujeres se consoliden no solo en la obtención de más recursos, sino también en la obtención de espacios sociales de incidencia política y cultural. A los Gobiernos anteriores no les importó eso porque la figura de las mujeres rurales era la de las mujeres que tienen una sobrecarga de trabajo de cuidados. Y luego garantizamos que tengan acceso al crédito, pero no las empoderamos para que haya una redistribución del trabajo de cuidados y entonces todo siga igual. (...) Si las mujeres no tienen tiempo, les resultará muy difícil seguir empoderándose social y políticamente... E incluso si lo hacen, esto es lo que se llama triple jornada de trabajo. Entonces, partir del crédito fue una acción dañina y también se relaciona con un discurso de que los recursos económicos conducen a la autonomía. Creo que la autonomía es también sobre el cuerpo, sobre el entorno...”

5 Los gremios agrícolas son asociaciones nacionales de productores, generalmente organizadas por cultivos.



© CIAT/N. Palmer

Además, la inclusión de G&I se considera una cuestión especialmente compleja de abordar con las comunidades étnicas. Un funcionario del Ministerio de Agricultura compartió:

“La identidad es un tema muy importante, entonces ellos [las comunidades étnicas] sienten más que nada que son afro o indígenas, más que mujeres, más que LGTBQ, más que personas en condición de discapacidad, entonces allí hay un problema y no sabemos cómo abordarlo”.

2. La cuestión de la economía del cuidado

La invisibilización de la economía del cuidado desde el discurso político restringe la inclusión de G&I en las políticas. El trabajo no remunerado debe ser reconocido. Las actividades de cuidado son realizadas principalmente por mujeres, quienes perciben estas actividades como su responsabilidad y a menudo terminan sobrecargadas. Además, existe una mayor necesidad de actividades de cuidado debido a las transiciones demográficas (las personas viven más tiempo) y a los procesos emancipatorios de las mujeres (menos cuidadores disponibles). El aumento de las mujeres en el mercado laboral abre la posibilidad de tener una sociedad igualitaria, pero esto se ve limitado por la carga de trabajo

no remunerado que recae sobre ellas, restringiendo las oportunidades para que asuman el control de sus vidas y sus proyectos personales.

Una mujer de un movimiento social argumentó: *“Tenemos que empezar a devolvérselo [a las mujeres], a reconocer que esto [actividades de cuidado] sí vale, que esto sí es cuidado, y resulta que ese es trabajo nuestro [las mujeres], ese aporte que le hemos hecho socialmente, y materialmente al país”.*

Sin embargo, el reconocimiento de la contribución de las mujeres a la economía del cuidado entraña un riesgo; el personal de WWF lo subraya: *“No queremos caer en este tema de reafirmar que el papel de la mujer es el de la cuidadora. (...) Queremos avanzar precisamente para que haya, digamos, un poco más de flexibilidad en los roles”.*

El tema de la economía del cuidado presenta diferencias relacionadas con factores geográficos (rurales/urbanos) y étnicos (mujeres étnicas/no étnicas), lo que hace que la perspectiva de G&I sea relevante. Las especificidades del cuidado rural radican en la ausencia de opciones de externalización. Además, la diferencia en términos de tiempo dedicado a las actividades de cuidado entre las mujeres étnicas y las no étnicas es mayor que entre las mujeres de las zonas rurales y urbanas. Un funcionario del Gobierno destacó las diferencias entre el trabajo del cuidado urbano y rural:

“En las zonas rurales, las distancias suelen ser muy largas, por lo que no es posible montar un centro de atención, como en Bogotá. (...) No hay externalización del trabajo de cuidados en casi ningún aspecto. Ni siquiera tienes la oportunidad de comprar en un restaurante, o de que tu vecino te prepare la comida. Usted va a la finca a las 5 de la mañana, prepara el tapado de pescado para 20 personas. Tenemos que reconocer las horas que las mujeres pasan cocinando, sirviendo, lavando los platos. Entonces, me dicen mis colegas abogados, la agencia no puede financiar esa actividad. (...) Tenemos que reconocer el trabajo de cuidado no remunerado que hacen estas mujeres para que tanto hombres como mujeres vayan y se metan en la piscina, cosechen el camarón, lo saquen”.

3. El problema agravado que plantea el conflicto armado

El conflicto armado exacerba la violación de los derechos de las mujeres y los jóvenes, como la participación política o la posibilidad de permanecer en las zonas rurales. Las mujeres dentro de los movimientos sociales se vieron particularmente afectadas, una de ellas explicó:

“Nuestra organización fue una de las que recibió todo el impacto del conflicto armado. Prácticamente nuestro tejido organizativo estaba destruido, desarticulado. Algunas tuvieron que exiliarse, otras murieron, algunas siguen desaparecidas, algunas tuvimos que buscar estrategias de autoprotección para tratar de sobrevivir”.

El conflicto armado suele afectar de manera desproporcionada a los segmentos más vulnerables de la población. Esta realidad sirve como un punto de partida y un reto a la hora de promover la inclusión de G&I. Al abordar el conflicto armado, el personal de WWF reconoció la importancia de adoptar una perspectiva interseccional para el análisis:

“El análisis interseccional es útil para utilizarlo como base analítica y metodológica para hacer análisis situados, para reconocer las particularidades de cada contexto y ver cómo los diferentes marcadores de diferencia de género, etnia, edad, capacidad física, etc. se cruzan en cada contexto particular, lo que cambia mucho en Colombia, no solo por las diferencias culturales, sino también por el impacto del conflicto”.



4. La débil posición institucional del género en la rígida estructura gubernamental

La posición institucional del género en el Gobierno y en el sector agrícola limita la inclusión de G&I. Las entidades gubernamentales, para solicitar recursos públicos, no tienen la obligación de incorporar un enfoque o componente de género o interseccionalidad. Además, las líneas presupuestarias para indígenas, afrodescendientes y mujeres están separadas y no incluyen enfoques interseccionales. Los indicadores para monitorear y evaluar los proyectos públicos son básicos (cuota de participación de mujeres y hombres). Hay poca flexibilidad para mejorar los enfoques de G&I en el Gobierno. No hay articulación entre los ministerios (lo cual es clave para la inclusión de G&I en cuestiones de alimentación, clima y tierra). Por último, existe una brecha entre el diseño de las políticas y su implementación que también limita la inclusión de G&I. Por ejemplo, un funcionario de la Unidad de Restitución de Tierras compartió el caso de una líder rural transgénero que trabaja en el tema de los derechos a la tierra:

“Fue convocada a la mesa de mujeres, ella encontró más su lugar ahí [no en la mesa de hombres], pero nosotros internamente teníamos retos y dificultades presupuestales. El presupuesto para financiar nosotros y traer a las mujeres en el territorio era presupuesto destinado solo para mujeres. Y como ella biológicamente aparece como un hombre, teníamos dificultades para su financiación”.

La capacidad del Gobierno para abordar estos problemas es limitada e incipiente. Por ejemplo, la Dirección de la Mujer Rural del Ministerio de Agricultura no solo es la más pequeña, sino también la de más reciente creación, con menos recursos asignados. Además, el equipo técnico encargado de abordar cuestiones específicas relacionadas con la integración de los géneros y otros grupos sociales en los proyectos suele estar vinculado solo en las últimas etapas de la formulación del programa. Esto retrasa la atención que se necesita para abordar los problemas en los territorios. Adicionalmente, los movimientos sociales y las comunidades no comparten la misma definición y comprensión de género, ni de los conceptos relacionados con el Gobierno (no binario, basados en la familia). Los funcionarios del Gobierno tienen dificultades para comprender la complejidad y la diversidad de las comunidades locales, entender sus dinámicas lleva tiempo.

Desafíos para la inclusión de G&I relacionados con las políticas de tierras

Identificamos cuatro narrativas sobre los factores que limitan la inclusión de G&I en las políticas de tierras.

1. Existe una brecha de género relacionada con el acceso y la propiedad de la tierra

Existe una brecha de género relacionada con el acceso y la tenencia de la tierra (titulación o formalización de la tierra) en Colombia. Por lo general, las mujeres no son dueñas de sus tierras. Sin embargo, muchas de ellas (hogar monoparental) que viven en zonas rurales necesitan tierras. La lucha de la mujer comenzó con la tierra. La falta de acceso a la tierra genera brechas en la obtención de créditos y otros factores productivos en la agricultura. La brecha de género relacionada con el acceso a la tierra también refuerza la vulnerabilidad de las mujeres frente a los impactos del cambio climático.

La cuestión del acceso de las mujeres a la tierra constituye un desafío histórico, que se ha complicado aún más por el conflicto armado. Las mujeres que se quedan solas (viudas), debido al conflicto, tienen dificultades adicionales para acceder a la tierra y trabajarla. Además, aquellas que residen en regiones afectadas por los enfrentamientos a menudo dudan en liderar los procesos de restitución de tierras, temiendo por su seguridad y bienestar. Este desafío va más allá de las mujeres y afecta también a los jóvenes y a los grupos étnicos. La implementación del Acuerdo de Paz, particularmente durante la administración anterior (I. Duque), agudizó la brecha de género en el acceso a la tierra.

Más allá del acceso legal a la tierra, existe una barrera a la autoridad de la mujer para tomar decisiones sobre su tierra. Resolver el conflicto por la tierra y asegurar el acceso a las mujeres, los jóvenes y los grupos étnicos son factores clave para garantizar la seguridad alimentaria. Al respecto, una representante de un movimiento social de mujeres compartió:

“Una cosa es el acceso a la tierra: puedo tener acceso a la tierra porque la tengo, porque la tomo, porque quiero quedarme aquí, porque pertenece a mi familia, porque pertenece a mi esposo... Pero otra cosa es la propiedad donde puedo decidir cómo la quiero, dónde la quiero sembrar, si la siembro, es decir, tener ese dominio sobre la tierra”.

2. Las mujeres no son vistas como interlocutoras legítimas en los programas públicos de acceso y restitución de tierras

En los programas de acceso y restitución de tierras, las mujeres no son percibidas como interlocutoras legítimas. En el pasado, solo se incluía el nombre del cónyuge varón en el título de propiedad, lo que violaba los derechos de las mujeres. Los funcionarios estatales encargados de recolectar datos para el proceso de acceso a la tierra (solicitudes, restitución y formalización) son hombres con una formación más técnica y no consideraron importante la titulación conjunta.

Dentro de la ley de restitución de tierras (para quienes han sido desplazados por la violencia) no se especifica un proceso separado para hombres y mujeres, lo que constituye un riesgo para los derechos de estas últimas. Los hombres (cónyuge o hijo) suelen dirigir el proceso de restitución del hogar.

Las mujeres rurales están confinadas a su rol reproductivo y las actividades de cuidado, lo que las limita en el acceso a la información y en liderar el proceso. Además, los testimonios expresan que, si la mujer no cultiva ni trabaja la tierra, no se considera apta para adquirir derechos de titulación. No se tiene sistemáticamente en cuenta la opinión de las mujeres sobre si quieren o no regresar a la tierra de la que fueron desplazadas. Un funcionario de restitución de tierras comentó:

“Hay muchas mujeres que no quieren volver a su tierra. Porque allí fueron sometidas a violencia sexual y regresar profundiza su trauma. Porque son mujeres que el proceso de su tierra ha tomado tantos años que están en una edad avanzada y no tienen las condiciones para estar en la tierra, para trabajarla, porque son mujeres que todavía están a cargo de muchos aspectos de la economía del cuidado y están a cargo de personas con enfermedades o ellas mismas tienen enfermedades graves”.

Como resultado, existe una brecha en el acceso a la tierra y la formalización de las mujeres.

3. Los programas de acceso y restitución de tierras colectivas para los grupos étnicos son particularmente complejos para la inclusión de G&I

Existen desafíos similares relacionados con el proceso de acceso y restitución de tierras. La aplicación de la política de acceso a la tierra para las comunidades étnicas, como grupo colectivo, está menos avanzada que para los

actores individuales. Los hombres suelen liderar este proceso. En la consulta colectiva (que forma parte del procedimiento de acceso colectivo a la tierra) participan pocas mujeres. No existe información desagregada por género sobre la entrega de títulos colectivos. Un funcionario de la Agencia Nacional de Tierras argumenta que, debido a que la legislación y los procesos étnicos relacionados con el acceso a la tierra son particulares, es más difícil incluir consideraciones sobre G&I en ellos.

En la misma línea, es complejo trabajar la inclusión de género en la política de restitución de tierras colectivas. Un oficial encargado de los asuntos étnicos de la Unidad de Restitución de Tierras comentó: *“No cabe duda de que los hombres ejercen un control mucho más fuerte que las mujeres en muchas comunidades”.*

Desafíos para la inclusión de G&I en las políticas alimentarias

Identificamos dos narrativas sobre los factores que limitan la inclusión de G&I en las políticas alimentarias.

1. Las enfermedades relacionadas con los alimentos implican factores de género e interseccionales

Uno de los mayores desafíos en Colombia tiene que ver con el acceso a los alimentos y la inseguridad alimentaria. Histórica y culturalmente, las mujeres han soportado la carga del abastecimiento de alimentos en sus hogares. En consecuencia, son más susceptibles a las enfermedades relacionadas con la alimentación (obesidad, subnutrición).

Mientras las mujeres permanezcan confinadas a sus funciones reproductivas tradicionales, con un tiempo mínimo disponible para el cultivo y la producción, enfrentar la provisión de alimentos dentro de los hogares y las comunidades seguirá siendo un desafío. Además, las mujeres a menudo tienen un tiempo limitado para el cuidado personal, lo que les dificulta tomar decisiones con respecto a su propia vida y sus hogares. Esta “hambre oculta” que experimentan las mujeres no tiene que ver únicamente con la alimentación física, sino también con el anhelo de autorrealización más allá de los límites de los roles tradicionales. Refleja un deseo de empoderamiento individual y femenino.

Funcionarios del Ministerio de Salud explicaron el vínculo entre el género y las enfermedades relacionadas con la alimentación: *“Estadísticamente, las mujeres son las que llevan a cabo todas las estrategias de enfrentamiento en el hogar ante la inseguridad alimentaria”.* Una mujer de un movimiento social complementó: *“A veces no es solo porque no hay comida sino porque no hay tiempo”.*



Un funcionario del Ministerio de Agricultura argumentó a favor de atender el tema de la sobrecarga de las mujeres para abordar la inseguridad alimentaria:

“Si cuidamos a quienes producen alimentos y logramos establecer estrategias para el cuidado de niños, niñas, jóvenes y adultos mayores, podemos compensar [a las mujeres] por el tiempo dedicado al trabajo doméstico y al cuidado de las mujeres que a su vez están sobrecargadas con el trabajo de autonomía alimentaria en sus hogares. Esto también ayudaría a resolver situaciones de inseguridad alimentaria generando primero estrategias de reducción y redistribución del trabajo de cuidado que permitan un equilibrio entre el trabajo de las mujeres y las demás personas que acompañan a estos núcleos familiares”.

Los grupos étnicos (especialmente las mujeres étnicas), los niños, los jóvenes, los adultos y las mujeres (hogares monoparentales) se ven particularmente afectados. Los grupos con los niveles más altos de pobreza y problemas

alimentarios viven en zonas remotas o con altos niveles de conflicto. Los programas alimentarios no tienen en cuenta las preferencias en los alimentos ni los aspectos culturales, lo que limita su impacto. Para abordar el tema alimentario, el personal de la FAO sugirió la importancia del “rescate de la gastronomía ancestral, de las prácticas y saberes que existen en torno a la alimentación, no solo en el área culinaria, sino también en el área productiva” y donde las mujeres pueden jugar un gran protagonismo.

2. La naturaleza multidimensional de la cuestión alimentaria la hace compleja de abordar

La alimentación involucra a múltiples sectores, lo que hace que sea un tema complejo de abordar y refuerza las brechas de G&I. Estos actores institucionales se reúnen en la plataforma multisectorial llamada Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional⁶ (CISAN) – la cual es una iniciativa interesante –. Sin embargo, el CISAN, como tal, no establece responsabilidades vinculantes, no dispone de recursos financieros y no ejecuta acciones.

Los funcionarios del Ministerio de Salud subrayaron los diferentes intereses y responsabilidades que están en juego en relación con la alimentación:

6 Ministerio de Salud y Protección Social; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Educación; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Departamento Nacional de Planeación (DNP); Departamento para la Prosperidad Social; INCODER; Asociación Colombiana de Facultades de Nutrición.

“Cada uno tiene sus objetivos, sus funciones, y muchas veces las necesidades no siempre están alineadas con las funciones, y ahí es donde entra toda la tensión. Como en todo, es un proceso de negociación y habrá un resultado intermedio, porque al final la comisión busca el consenso. (...)”

Como resultado, hay un problema de corresponsabilidad. Además, la descentralización es un desafío para la implementación de políticas. Las prioridades relacionadas con la alimentación, identificadas en el Ministerio de Salud, no necesariamente se consideran prioritarias a nivel de los Gobiernos locales. Por último, los movimientos sociales deben ser incluidos en la arquitectura institucional relacionada con la alimentación.



Desafíos para la inclusión de G&I en la política climática

Identificamos dos narrativas sobre los factores que limitan la inclusión de G&I en las políticas climáticas.

1. Las mujeres y los niños se ven especialmente afectados por el cambio climático

Las mujeres y los niños son los más afectados por el cambio climático. El cambio climático y los conflictos armados son cuestiones inmersas en las que las mujeres y las personas de la comunidad LGBTQIA+ se ven especialmente afectadas. Al establecer una conexión entre el cambio climático, los conflictos armados y el género, el personal de WWF argumentó:

“Es un desafío entender cómo la situación de desplazamiento forzado también afecta al medio ambiente, pero también tiene un impacto diferencial en las mujeres y otras identidades de género, que a menudo experimentan violencia y tortura particulares. Es un reto importante entender este impacto diferencial y no solo entenderlo como institución, sino trabajar con las personas para reconocer el impacto diferencial que tiene, pero también reconocer y aprender de las personas, porque en todo caso, las personas generan estrategias”

El cambio climático, la conservación del medio ambiente, el género y el cuidado son temas interrelacionados. Es clave abordarlos de manera articulada e involucrar a las mujeres y a las comunidades indígenas.

2. El cambio climático es un tema nuevo que se aborda de manera técnica

El cambio climático es un tema nuevo en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y en el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Hay pocos o ningún recurso (humano y financiero) para trabajar en G&I. La Política Nacional del Clima es ciega al género. Según los funcionarios del Gobierno, el enfoque de género no es relevante para abordar el cambio climático, mientras que los sistemas de producción son un punto de entrada más apropiado. El cambio climático se aborda de manera sectorial (agricultura/medio ambiente/minería) y técnica. Los fondos de Cooperación Internacional permiten trabajar en G&I (uso de indicadores de género, étnicos o de edad). Según la Cooperación Internacional, las cuestiones sociales no pueden separarse de las ambientales.

Un funcionario a cargo del cambio climático en el Ministerio de Agricultura explica: "El ministerio comenzó a trabajar en temas de cambio climático en 2014. Tenemos un presupuesto pequeño, empezamos con algunos trabajos sobre el arroz y el maíz, que no nos dieron lo suficiente para pensar en estos temas [G&I]". Del mismo modo, una funcionaria del Ministerio de Medio Ambiente comparte: "En 2019 no había enfoque de género en el Ministerio de Medio Ambiente, no había personal y, por lo tanto, nadie estaba trabajando en género y cambio climático".

Síntesis de narrativas sobre los factores limitantes para la inclusión de G&I

En la Tabla 1, presentamos la síntesis de los factores limitantes para la inclusión de G&I. Los números corresponden a la frecuencia con la que se menciona este tipo de discurso.

Tabla 1. Narrativas sobre los factores limitantes para la inclusión de G&I mencionadas por los tipos de actores

		TIPO DE ACTOR			
	Narrativas sobre los factores limitantes para la inclusión de G&I	GOB	CI	MS	TOTAL
FACTORES LIMITANTES TRANSVERSALES	La agricultura es un sector sexista	17	1	4	22
	La cuestión de la economía del cuidado	9	4	2	15
	El problema agravado que plantea el conflicto armado	4	2	4	10
	La débil posición de género en el rígido Gobierno	14	0	0	14
DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA POLÍTICA DE TIERRAS	Existe una brecha de género relacionada con el acceso y la propiedad de la tierra	12	5	3	20
	Las mujeres no son vistas como interlocutoras legítimas en los programas públicos de acceso y restitución de tierras	6	0	2	8
	Los programas colectivos de acceso y restitución de tierras para grupos étnicos son particularmente complejos	5	0	0	5
RETOS RELACIONADOS CON LA POLÍTICA ALIMENTARIA	Las enfermedades relacionadas con los alimentos implican factores de género e interseccionales	8	5	2	15
	La naturaleza multisectorial de la cuestión alimentaria hace que sea una cuestión compleja de abordar	2	5	0	7
RETOS RELACIONADOS CON LA POLÍTICA CLIMÁTICA	El cambio climático es un tema nuevo que se aborda de manera técnica	4	4	0	8
	Las mujeres y los niños se ven especialmente afectados por el cambio climático	7	2	0	9

GOB: Gobierno, CI: Cooperación Internacional, MS: Movimiento social

Las narrativas más mencionadas están relacionadas con "la agricultura como sector sexista" (22 menciones), la "brecha de género relacionada con el acceso y la propiedad de la tierra" (20 menciones), el "tema de la economía del cuidado" (15 menciones) y "las enfermedades relacionadas con la alimentación involucran factores de género e interseccionales" (15 menciones). Para estas, existe consenso entre los tipos de actores (Gobierno, Cooperación Internacional, movimiento social).

Algunas narrativas solo son mencionadas por funcionarios del Gobierno, como "la débil posición de género en el Gobierno rígido" y "los programas colectivos de acceso y restitución de tierras para grupos étnicos son particularmente complejos".

Factores que catalizan la inclusión de G&I en las políticas y nuevos riesgos

A través del análisis de narrativas, identificamos 4 factores catalizadores principales que impulsan la inclusión de G&I en la política: (1) los movimientos sociales de mujeres, (2) el Acuerdo de Paz, (3) la Cooperación Internacional y (4) el nuevo Gobierno. En algunos casos, estas oportunidades conllevan nuevos riesgos (aumento de la burocracia en la estructura de gobierno, agotamiento de los movimientos sociales, etc.).

Movimientos sociales (de mujeres)

1. Inicialmente, los movimientos sociales de mujeres presionaron por la participación de la mujer en los espacios políticos y por el acceso a la tierra... y prosiguieron su esfuerzo en el marco de los Acuerdos de Paz

Los movimientos sociales campesinos impulsaron históricamente, y también en la actualidad, la reforma agraria para mejorar el acceso a la tierra. Esto llevó a la estigmatización y debilitamiento de los campesinos. Los grupos indígenas y afrodescendientes son reconocidos como sujetos de especial protección constitucional en la Constitución de 1991, pero los campesinos no; sin embargo, el actual Gobierno (2022-2026) finalmente los reconoció como sujetos de este tipo de protección.

Los movimientos sociales de mujeres han asumido la lucha por el reconocimiento de la mujer en los espacios políticos (Gobierno y movimientos sociales) y el acceso a la tierra, en el contexto del conflicto armado. Las mujeres eran invisibles dentro de los movimientos sociales y discriminadas en el acceso a la tierra; también eran invisibles para el Gobierno como campesinas y como mujeres. Una mujer líder compartió:

“La lucha, el inicio del movimiento de mujeres, comienza con la tierra. Básicamente, en el marco del conflicto. La tierra y la participación de las mujeres. (...) En ese momento, más o menos alrededor de 1994, algunas de nuestras compañeras que ya no están en este mundo, también comenzaron a pensar en cómo eran discriminadas. Las mujeres también teníamos los mismos derechos en cuanto al acceso a la tierra”.

Una mujer de ANMUCIC explicó el origen de la organización:

“ANMUCIC nacional fue creada en 1986 por mujeres que, en algún momento, no se sintieron representadas en la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC). Porque estábamos subordinadas a roles de secretarías y colaboradoras, pero nunca en puestos donde se tomaban decisiones. (...) Entonces, fue por eso que en esa postura de desobediencia civil, decidimos formar una organización de mujeres campesinas, indígenas y negras. No lo hicimos solas, en ese momento los altos funcionarios del Gobierno, sobre todo el Ministerio de Agricultura, también contribuyeron para que pudiéramos hacer esa separación y así nos creamos y empezamos la lucha”.

A nivel nacional, instauraron sus propias organizaciones para incidir en la política. Crearon la plataforma de mujeres rurales colombianas, impulsaron el diseño de la ley de las mujeres rurales (ley 731 de 2002) y promovieron la creación de la Dirección de la Mujer Rural en el Ministerio de Agricultura. Los movimientos sociales (de mujeres) presionaron por la inclusión de G&I en los Acuerdos de Paz, pero también por un enfoque de la cuestión alimentaria que tenga en cuenta el género y la etnia. Un funcionario del Ministerio de Agricultura comentó sobre el papel de estos movimientos en el Acuerdo de Paz:



“Por ejemplo, el punto 6 de los Acuerdos de Paz contempla la creación de instancias de la sociedad civil para dar seguimiento a estos compromisos. Entonces, hay una sección que se llama Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, y esta instancia se reúne periódicamente para dar seguimiento, orientación, recomendaciones, etc., así como para hacer seguimiento, orientaciones y recomendaciones al Gobierno”.

A nivel territorial, estos grupos trabajan activamente en la reconstrucción del tejido social.

2. Mayor participación de los movimientos sociales en la política en el nuevo Gobierno y los riesgos

Por primera vez, los movimientos sociales participan activa y significativamente en la nueva administración gubernamental elegida (2022-2026). Sobre los Gobiernos anteriores, una dirigente compartió: “Nunca nos tomaron en cuenta. Nos mantuvieron entretenidos, pero no nos dieron la oportunidad. Ahora tenemos la oportunidad”. Otras mujeres comentaron sobre el actual Gobierno: “Dedicamos mucho de nuestro apoyo y fuerza a este Gobierno”.

En este contexto, los movimientos sociales impulsan la inclusión de enfoques de género, enfoques de diversidad sexual e identidades de género no hegemónicas en el Gobierno. También presionan para que se tenga en cuenta a los jóvenes en la política y para que el debate sobre la economía del cuidado se lleve a cabo en el Gobierno.

Este cambio en el diálogo entre el Gobierno y los movimientos sociales puede desestabilizar a estos últimos. La relación con el Gobierno solía ser conflictiva, ahora es visto como un aliado. Sobre ese tema, una mujer comentó: “Antes nos peleábamos de frente. El objetivo era enfrentar al Gobierno. Pero ya no, porque es nuestro Gobierno. Entonces, ¿cómo podemos enfrentar al Gobierno? ¿Cómo podemos decir que no estamos de acuerdo?”

La nueva atención a los movimientos sociales por parte del Gobierno actual y la potencial oportunidad de transferencia de recursos (para la implementación de políticas) puede conducir: (1) a un riesgo de agotamiento de la sociedad civil, (2) a la competencia entre los movimientos sociales, y (3) a la creación de nuevas organizaciones que crean tensiones con los “viejos”



Ministerio de Agricultura

movimientos sociales. Sobre la disrupción causada por el nuevo Gobierno, una mujer explicó: “Estuvimos unidas mientras no tuvimos la oportunidad. Ahora que tenemos la oportunidad... Otros grupos han formado... Así que hay una competencia entre nosotros”.

Los movimientos sociales no están preparados para satisfacer todas las demandas del Gobierno en términos de participación en el diseño e implementación de políticas, y en la ejecución de mayores presupuestos.

El riesgo de agotamiento entre los miembros de los movimientos sociales es planteado por un funcionario del Ministerio de Agricultura:

“Hubo una participación muy limitada de la sociedad civil en los procesos de construcción de políticas. Eso se ha ido expandiendo y eso por un lado es obviamente algo positivo... Aunque siento que todavía no lo vemos, a la larga puede tener un efecto negativo, y ese es el tema del cansancio en la participación de la sociedad civil. Esta necesidad excesiva de construcción participativa está dejando en los territorios un cansancio y una sensación de debilidad dentro de las organizaciones que no pueden suplir esta nueva demanda de insumos, de trabajo, de venir a hacer el taller, de venir a construir la política”.

Por último, se plantea la cuestión de la no renovación de los liderazgos que surgen en el contexto de los Gobiernos de derecha. Los interlocutores actuales del Gobierno en los territorios siguen siendo los mismos que los promovidos por Gobiernos anteriores. Tienen agendas, intereses y motivaciones específicas que pueden diferir de otras organizaciones sociales menos visibles:

“Desde hace mucho tiempo ha habido figuras políticas importantes dentro de las comunidades que vienen de Gobiernos anteriores que han frenado la acción de nuevos líderes o nuevos espacios de cambio organizacional. (...) [Esto] se ha mantenido igual que antes, con sus dinámicas y sus intereses, privando de un diálogo, de un cambio, quiero decir como el cambio de líderes. (...) Estos pequeños círculos de poder y control en las organizaciones afro, indígenas y campesinas siguen correspondiendo a los de Gobiernos anteriores y a compromisos anteriores a este Gobierno. Por lo tanto, aunque haya participación, no quiere decir que todos estén ahí, los que se fueron con este Gobierno están representados ahí. Por lo tanto, no hay una participación real de la población”.

Los Acuerdos de Paz

1. Los Acuerdos de Paz tienen un enfoque de género e interseccionalidad

La inclusión de G&I en los Acuerdos de Paz es el resultado de las negociaciones entre el Gobierno, las FARC⁷ y los movimientos sociales. Los Acuerdos de Paz sacaron a la luz los impactos diferenciales del conflicto y obligaron a las entidades a tener al menos cuotas de género. Un funcionario del Gobierno comentó:

“Los acuerdos incorporan una perspectiva de género, por lo que obligan a las entidades a tener por lo menos estas cuotas, porque antes ni siquiera estaban obligadas a hacerlo, y también nos hacen tener órganos de seguimiento, parte de esa burocracia, que nos hace cumplir con los acuerdos. (...) El plan marco de implementación de los acuerdos tiene varios indicadores de abordajes diferenciales, con personas reincorporadas, con la población víctima, con afrocolombianos, indígenas, rom, mujeres”.

Además, los Acuerdos de Paz permiten la creación de organismos (ANT, URT) específicamente responsables del acceso y la restitución de tierras, que incluyen enfoques de G&I.

La alimentación como derecho ha sido promovida a través de los Acuerdos de Paz. Un funcionario del Ministerio de Salud comentó:

“Aunque la alimentación como derecho fue reconocida de alguna manera por la Constitución, solo reconoció el derecho de los niños como tal. (...) El discurso comienza a moverse, sobre todo en el marco del Acuerdo de Paz, de la garantía del derecho a ser universal, a ser para todos, para las poblaciones rurales especialmente, pues por todas las condiciones del conflicto que se estaban viendo en ese momento”.

Los Acuerdos de Paz permiten la creación de un sistema de garantía del derecho humano a la alimentación, así como la reestructuración de la CISAN (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional) para que esté en línea con este enfoque. Se prevé la creación de instancias territoriales que permitan la representación de las comunidades indígenas, afro, gitanas, campesinas y de mujeres en la CISAN.



El apoyo y la influencia de la Cooperación Internacional

1. Los actores de la Cooperación Internacional apoyan la inclusión de G&I en las políticas de cambio climático, tierra y alimentación

Los actores de la Cooperación Internacional apoyaron la formulación de un plan de cambio climático del sector

7 Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Guerrilla colombiana.



CIAT/J. Marín

agropecuario (PIGCCag), una política afrodescendiente, y una política de agricultura familiar y comunitaria. También participan y apoyan la reflexión sobre temas relacionados con el cambio climático, la alimentación, el acceso a la tierra para las mujeres y la economía del cuidado. Respaldan y promueven un enfoque de derechos humanos con énfasis de género, étnico y territorial.

Por ejemplo, en cuanto a la política de tierras, el personal de la FAO compartió una reflexión sobre el tema de la tenencia de la tierra para las mujeres: "Sí, en los proyectos de ley que se están debatiendo en el Congreso, hemos estado trabajando en este tema". Un funcionario del Ministerio de Agricultura comentó sobre la política alimentaria:

"Este tema de los sistemas agroalimentarios, la agricultura familiar y comunitaria, se está desarrollando en el marco de un convenio con la FAO. Pero es un esfuerzo que queremos hacer para poder caracterizar y poder destinar la oferta diferenciada de la política a la agricultura familiar y comunitaria, y todo lo que se contempla en materia de juventud y género".

El personal del Programa Mundial de Alimentos (PMA) explicó su papel:

"Mi función es la incidencia en la gestión de políticas públicas sobre el derecho humano a la alimentación. Estamos tratando de cambiar

el lenguaje para que ya no se hable tanto de seguridad alimentaria y nutricional, sino del derecho humano a la alimentación. Esto tiene algunas consecuencias, sobre todo en términos de visión, porque ya no estamos hablando de atender a los usuarios, beneficiarios, sino a sujetos de derechos. Esto cambia la relación que normalmente teníamos, que era como si estuviéramos haciendo un favor con estas entregas, y no, no estamos haciendo un favor, estamos cumpliendo con nuestro deber con los sujetos de derecho".

El nuevo Gobierno

1. El nuevo Gobierno muestra un interés real por una mayor y verdadera inclusión de las mujeres, los jóvenes y otros grupos sociales en las políticas

En general, todos los entrevistados perciben una gran aceptación de la inclusión de diferentes grupos sociales en las políticas. El nuevo Gobierno de izquierda electo ha creado y fortalecido instancias y mecanismos para la participación de las mujeres, los jóvenes (rurales) y los movimientos sociales (campesinos, indígenas, afrodescendientes, mujeres). También ha permitido la contratación de personal especializado en temas de género en el Gobierno a nivel nacional y territorial. Con respecto a la juventud rural, un funcionario del Ministerio de Agricultura comentó:

“Es la primera vez que el Ministerio [de Agricultura] hace esta apuesta de política pública específicamente para la juventud rural. (...) Somos un equipo transversal que trabaja en temas de juventud rural, pero aquí también vale la pena mencionar que estamos tratando de transversalizar el enfoque de género, los enfoques diferenciales de diversidad étnica y sexual en la construcción de la política de juventud”.

Un funcionario de la ANT compartió: *“En las unidades de gestión territorial [ANT], en cada equipo transversal contratamos a un enlace para enfoques diferenciales y mujeres rurales”.*

Un funcionario del Ministerio de Agricultura explica el objetivo:

“Hubo una ruptura del pacto social en la ruralidad debido a las dinámicas del conflicto. (...) Lo que pretendemos es restablecer ese

pacto social, reducir la brecha de desigualdad que existe en la tenencia, distribución y gobernanza de las diferentes comunidades sobre el territorio. Y el tema aquí es cómo podemos generar un diálogo distinto entre iguales en desacuerdo entre el campesinado y los grandes palmicultores, por ejemplo. Yo creo que ese es el gran reto, porque aquí tenemos que entender que nos pasó algo [conflicto armado], entender por qué nos pasó para que no vuelva a suceder y para que realmente podamos tener una reforma, lo que se llama Reforma Nacional Agraria y de Desarrollo Rural”.

El nuevo Gobierno, a través de la vicepresidenta (una líder social afrodescendiente), puso a las mujeres, y específicamente a las mujeres afro, en el centro de la agenda política. También hay una voluntad de poner al campesino en el centro. Un oficial de la ADR afirmó:



“Este Plan Nacional de Desarrollo, y más aún la creación del Ministerio de Igualdad, que Francia Márquez sea vicepresidenta, nos ha obligado a priorizar el liderazgo de las mujeres afro para la inversión de recursos y para la intervención del Estado”.

En el Ministerio de Agricultura existe la voluntad de romper con la visión de que, por un lado, el Viceministerio de Desarrollo Rural esté a cargo de los pobres rurales (mujeres, campesinos, poblaciones étnicas), y, por otro, el Viceministerio de Asuntos Agropecuarios esté a cargo de los grandes y ricos productores.

Además, el nuevo Gobierno impulsó la implementación real de los Acuerdos de Paz y la necesidad de garantizar la responsabilidad del Estado en las cuestiones de tierras, con un fuerte enfoque de G&I. Un oficial de la ANT explicó:

“Aunque, antes de que tuviéramos [en la agencia] un enfoque en las mujeres, algo sobre la juventud... Pero este no era un tema prioritario para el Gobierno anterior. Teníamos pocos recursos. A pesar de que teníamos grandes enfoques diferenciales, tampoco podíamos aplicarlos porque no teníamos forma de entregar títulos, porque no teníamos forma de trabajar. El aumento del presupuesto y las directrices muy claras del Gobierno fueron cruciales”.

Si bien el personal de Cooperación Internacional reconoce la voluntad política relacionada con la inclusión de G&I, le preocupa la brecha de implementación: “[el Gobierno] tiene algunos problemas de ejecución muy serios, pero al menos tiene buenas intenciones”. Además, siguen existiendo interrogantes sobre la estructura, el presupuesto y las responsabilidades del Ministerio de Igualdad y Equidad; de hecho, existe el riesgo de duplicación de funciones entre el nuevo ministerio y el poderoso Departamento de Prosperidad Social. Hay luchas de poder entre los dos órganos de Gobierno. A ese respecto, un funcionario internacional compartió:

“Lo ideal es que el Departamento de Prosperidad Social pase al Ministerio de Igualdad, porque el DPS atiende a la población más vulnerable, que es la que va a manejar



el Ministerio de Igualdad. Esa era la lógica. DPS tiene toda la experiencia de cómo hacer transferencias de efectivo, con sus éxitos y fracasos, pero ya tienen la experiencia. Y lo que terminó ahí fueron luchas de poder. Dijeron, no, el Ministerio de Igualdad y el DPS siguen funcionando por separado, eso dijeron todos, pero si van a atender a las mismas personas. (...) Por ejemplo, el tema de los jóvenes. El DPS ya cuenta con un programa de atención llamado Jóvenes en Acción. Pero hay otro nuevo programa llamado Jóvenes en Paz. Y es mucho dinero, pero es muy similar al programa Jóvenes en Acción”.



2. La gran apuesta del actual Gobierno es la creación del Sistema Nacional de Cuidado

La gran apuesta del Gobierno de izquierda, impulsado y apoyado por la vicepresidencia (Ministerio de Igualdad y Equidad) y el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 84), es la creación del Sistema Nacional de Cuidado. El objetivo es medir, valorar y compensar el trabajo de cuidado de las mujeres, y reconocer la economía del cuidado como sector productivo en el medio rural. Un funcionario del Gobierno afirmó que *"es una prioridad de este Gobierno desarrollar la política del Sistema Nacional de Cuidado y trabajar con todos los sectores"*.

Nunca ha habido la voluntad política de asumir este compromiso. Colombia es pionera (junto con Uruguay) en América Latina en este tema. El sistema colombiano reconoce a la naturaleza, el medio ambiente y a las organizaciones comunitarias de cuidado como parte del sistema de cuidado. Es más, como compartió un funcionario del Gobierno: *"A diferencia de otros países, en Colombia creemos que también hay organizaciones de cuidado comunitario"*. Otro aspecto de la conceptualización colombiana del cuidado es compartido por el oficial de la ADR: *"Hay una noción*

más amplia de cuidado que tiene que ver con el medio ambiente, el cuidado del agua, el cuidado de la tierra, las relaciones humanas no humanas, que creo que es algo muy nuevo para el Estado".

La estrategia de creación del sistema adopta un enfoque de género, interseccional e intersectorial. Los movimientos sociales están involucrados en la discusión, como comentó un funcionario del Gobierno:

"Se están haciendo reuniones con diferentes poblaciones, con la población de víctimas, con nuevas masculinidades, con mujeres rurales, con la población con discapacidad. Encuentros con parteras y mujeres étnicas. Esto lo estamos construyendo colectivamente, tanto con la ciudadanía como con la institucionalidad, porque de hecho partimos del hecho de que la ciudadanía es la que más se preocupa y tiene más herramientas que nos pueden apoyar en la construcción de esta política".

Síntesis de narrativas sobre los factores facilitadores de la inclusión de G&I

En la Tabla 2, presentamos la síntesis de los factores impulsores de la inclusión de G&I. Los números corresponden a la frecuencia con la que se menciona este tipo de discurso.

Tabla 2. Narrativas sobre los factores que impulsan la inclusión de G&I mencionadas por los tipo de actores

		TIPO DE ACTOR			
	Narrativas sobre los factores que impulsan la inclusión de G&I	GOB	CI	MS	TOTAL
MOVIMIENTOS SOCIALES (MS)	El papel de los movimientos sociales en el acceso a la tierra	6	4	2	12
	Participación de los movimientos sociales en el diseño de políticas	2	0	2	4
ACUERDOS DE PAZ (AP)	Enfoque G&I en los Acuerdos de Paz	9	5	3	17
COOPERACIÓN INTERNACIONAL (CI)	Apoyo clave para la inclusión de G&I en las políticas	5	6	0	11
NUEVO GOBIERNO	Gran y real interés por la inclusión de G&I	12	1	3	16
	Gran apuesta por el Sistema Nacional de Cuidado	10	2	1	13

GOB: Gobierno, CI: Cooperación Internacional, MS: Movimiento social

El impulsor más mencionado para la inclusión de G&I es el "enfoque de G&I en los Acuerdos de Paz" (17 menciones), seguido por el "gran y real interés del nuevo Gobierno por la inclusión de G&I" (16 menciones), la "gran apuesta en el Sistema Nacional de Cuidado" (13 menciones) y el movimiento social "papel de los movimientos sociales en el acceso a la tierra" (12 menciones). Para estos, existe consenso entre los tipos de actores (Gobierno, Cooperación Internacional, movimiento social). En general, hay un consenso entre estas narrativas.

Conclusiones

“ El país ha venido teniendo una coherencia donde todos han tratado de incluir el enfoque de derechos, el enfoque de género, el enfoque territorial y el enfoque diferencial. ”

Oficial del Ministerio de Salud

A través del análisis del discurso, exploramos hasta qué punto la diversidad está incluida en las políticas de tierra, alimentación y clima, reconociendo factores limitantes y catalizadores en las narrativas. Identificamos, por un lado, los factores transversales y específicos que limitan la inclusión de G&I y, por otro, los factores que catalizan su inclusión.

En cuanto a los factores limitantes, las narrativas subrayaron las situaciones actuales en las que las mujeres, los jóvenes, las comunidades étnicas y las comunidades rurales son invisibilizados, olvidados en las políticas, lo que generó una brecha importante que debía ser abordada por un sector sexista donde el género se encuentra en una posición institucional débil. La identidad relacionada con el género, la etnia, la geografía y la edad es clave para entender la marginación de ciertos grupos sociales en las políticas. Los resultados también plantean la importancia de adoptar un enfoque institucional feminista que permita comprender cómo se reproducen las relaciones de poder de género y cómo son difíciles de cambiar, centrándose en el papel de los procesos y prácticas institucionales en el refuerzo y la reproducción de la desigualdad de género (Allwood, 2013).

Es interesante notar que temas como los conflictos armados y la economía del cuidado aparecen como un desafío para la inclusión de G&I y una oportunidad para el cambio.

En cuanto a los factores catalizadores, es la combinación del papel de los movimientos sociales de mujeres, la formulación e implementación de los Acuerdos de Paz, el apoyo de la Cooperación Internacional y la voluntad política del Gobierno de izquierda lo que permite una mayor inclusión de G&I en la política. Este contexto aparece como una "ventana de oportunidad" para el cambio de políticas (Meijerink [2005], basado en Kingdon, 1995). G&I es reconocido y abordado por el nuevo Gobierno - que proviene y representa a grupos marginados por la política - (*problem stream*). Las ideas sobre cómo abordar la inclusión de G&I en las políticas son expresadas por los movimientos sociales y la Cooperación Internacional (*policy stream*). Por último, la llegada de un nuevo Gobierno de izquierda, sensible al tema de G&I y apoyado por los grupos de interés (*political stream*). La combinación de las tres corrientes (o *streams*) ha mejorado la inclusión de G&I en las políticas. Sin embargo, el cambio de políticas encierra algunos riesgos, como el agotamiento de los movimientos sociales y el desafío de lograr una agenda más alineada que logre integrar a todos los sectores y demandas.

Siguiendo a Crenshaw (1991) citado por Nash (2008), si bien abogamos por luchar contra la exclusión y la marginación desafiando las instituciones y las políticas, y escuchando a los que no tienen voz, es importante estar atentos a cómo se implementan realmente estos cambios sobre el terreno.



Recomendaciones de política

Los funcionarios gubernamentales, el personal de Cooperación Internacional y los movimientos sociales (de mujeres) deberían aprovechar esta ventana de oportunidad histórica a favor de la inclusión de G&I en las políticas para lograr una integración transformadora (Alwood, 2013) antes de que la ventana se cierre. El avance de la perspectiva de género y la inclusión en las políticas podría impulsarse mediante el fortalecimiento de los marcos institucionales y de gobernanza, incluidos los mecanismos de coordinación. Esos esfuerzos deberían complementarse con campañas y talleres de sensibilización centrados en G&I, dirigidos tanto a las instituciones como a las comunidades a las que sirven. Se sugiere que estas iniciativas se integren en diversos sectores y etapas, desde la formulación hasta la evaluación.

El Gobierno debe equilibrar y diversificar la demanda de participación en las organizaciones sociales, buscar una representatividad real de las mismas en sus interacciones (viejas/nuevas, visibles, menos visibles) y hacer un esfuerzo específico para evitar tensiones entre ellas. El monto de los fondos asignados por el Gobierno a las organizaciones sociales para la implementación de políticas debe adaptarse a su capacidad. Paralelamente, es necesario apoyar los movimientos sociales para que mejoren su incidencia política, y su capacidad de ejecutar un presupuesto más importante para la implementación de políticas y para satisfacer la demanda del Gobierno

en términos de participación. Este apoyo puede provenir de la Cooperación Internacional o de organismos de investigación.

Los movimientos sociales y la Cooperación Internacional deben continuar su esfuerzo por la inclusión de G&I en las políticas y actuar como agentes de control para la implementación de políticas, más allá de los discursos políticos. Es clave superar la brecha de implementación y hacer realidad todos los insumos/necesidades que se recogieron de los diferentes sectores y movimientos. En ese sentido, es fundamental identificar y empoderar a líderes locales (diversas) (mujeres) para ese propósito. Este enfoque puede producir un doble beneficio: aumentar la fuerza de las asociaciones de mujeres y reforzar la credibilidad de las instituciones gubernamentales.

Por último, dado el arraigado sexismo en el sector agrícola, es recomendable establecer espacios mixtos destinados a promover la conciencia sobre el papel y las contribuciones de las mujeres en las comunidades locales. Del mismo modo, se recomienda llevar a cabo actividades de sensibilización sobre cuestiones de género (como las identidades, la sexualidad, la economía del cuidado, la equidad vs la igualdad, etc.). Estos esfuerzos tienen como objetivo cambiar las dinámicas de poder dentro de las comunidades y reforzar la participación de las mujeres en asuntos cruciales como la restitución y el acceso a la tierra, lo que permitirá crear cambios transformadores de género.

Referencias

- Acosta, M.; van Bommel, S.; van Wessel, M.; Ampaire, E. L.; Jassogne, L.; Feindt, P. H. (2019). Traducciones discursivas de las normas de incorporación de la perspectiva de género: el caso de las políticas agrícolas y de cambio climático en Uganda. En *Foro Internacional de Estudios de la Mujer*, 74, 9-19. Pergamon.
- Acosta, M.; van Wessel, M.; van Bommel, S.; Ampaire, E. L.; Jassogne, L.; Feindt, P. H. (2020). El poder de las narrativas: Explicando la inacción sobre la incorporación de la perspectiva de género en la política de cambio climático de Uganda. *Revisión de Políticas de Desarrollo*, 38(5), 555-574.
- Allwood, G. (2013, julio). Integración de la perspectiva de género y coherencia de las políticas para el desarrollo: consecuencias no deseadas en materia de género y política de la UE. En *Foro Internacional de Estudios de la Mujer*, 39, 42-52. Pergamon.
- Ayentimi, D. T., Abadi, H. A., Adjei, B., & Burgess, J. (2020). Equidad e inclusión de género en Ghana; Buenas intenciones, progreso desigual. *Trabajo e Industria: revista de las relaciones sociales y económicas del trabajo*, 30(1), 66-84.
- CGIAR. (2020). Iniciativa: Políticas y Estrategias Nacionales. Recuperado el 1 de Diciembre de 2022, de <https://bit.ly/3JHKoO3>
- Crenshaw, K. (1991) 'Mapeo de los márgenes: interseccionalidad, políticas de identidad y violencia contra las mujeres de color'. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241-1299.
- Drucza, K., del Carmen Rodríguez, M., & Birhanu, B. B. (2020, noviembre). La perspectiva de género de las políticas agrícolas de Etiopía: un análisis feminista crítico. En *Foro Internacional de Estudios de la Mujer*, 83, 102420. Pergamon.
- FAO. (2023). *La situación de la mujer en los sistemas agroalimentarios - Panorama general*. Roma.
- Lindqvist, A., Sendén, M. G., & Renström, E. A. (2021). De todos modos, ¿qué es el género?: una revisión de las opciones para operacionalizar el género. *Psicología y sexualidad*, 12(4), 332-344.
- McCall, L. (2005). 'La complejidad de la interseccionalidad'. *Signos*, 30(3), 1771-1800.
- Meijerink, S. (2005). Comprender la estabilidad y el cambio de las políticas. La interacción de las coaliciones de defensa y las comunidades epistémicas, las ventanas de oportunidad y la política holandesa de inundaciones costeras 1945-2003. *Revista de Políticas Públicas Europeas*, 12(6), 1060-1077.
- Nash, J. C. (2008). Repensar la interseccionalidad. *Revista feminista*, 89(1), 1-15.
- Olivier de Sardan, J. P. (1995). La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie. *Enquête. Archives de la revue Enquête*, (1), 71-109.
- Roe, E. (1994). *Análisis narrativo de políticas: Teoría y práctica*. Editorial de la Universidad de Duke.
- Samuels, G. M., & Ross-Sheriff, F. (2008). Identity, oppression, and power: Feminisms and intersectionality theory. *Affilia*, 23(1), 5-9.

Cita

Howland F; Blanco M; Pierce D; Lopera D; Buritica A. 2024. Navegando por la diversidad: Comprender las limitaciones y los catalizadores para la inclusión de género e interseccionalidad en las políticas colombianas de tierra, alimentación y clima a través del análisis del discurso. Políticas en Síntesis. Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT). 22 p.





Fanny Howland, Alianza de Bioversity International y el CIAT, f.c.howland@cgiar.org

CGIAR es una alianza global de investigación para un futuro sin hambre. La ciencia de CGIAR se dedica a transformar los sistemas alimentarios, terrestres y acuáticos en medio de una crisis climática. Sus investigaciones son realizadas por 13 Centros/Alianzas de CGIAR en estrecha colaboración con cientos de socios, incluidos institutos de investigación nacionales y regionales, organizaciones de la sociedad civil, la academia, organizaciones para el desarrollo y el sector privado. www.cgiar.org

Agradecemos a todos los financiadores que apoyan esta investigación a través de sus contribuciones al Fondo Fiduciario de CGIAR: www.cgiar.org/funders

Para conocer más sobre esta Iniciativa, por favor visite [esta página](#).

Para conocer más sobre esta y otras Iniciativas en el Portafolio de Investigación de CGIAR, por favor visite www.cgiar.org/cgiar-portfolio

© 2024 CGIAR System Organization. Algunos derechos reservados.

Este trabajo tiene licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0).



INICIATIVA SOBRE
Políticas y Estrategias
Nacionales