

## INFONOTA NPS

# Inclusión de género e interseccionalidad en políticas de cambio climático, tierra y alimentación

## El caso de Colombia

Fanny Howland, Alexander Buritica, Diana Lopera, Maria Blanco, Deborah Pierce

Diciembre de 2023



### Mensajes clave

- Aunque Colombia ha asumido varios compromisos internacionales de género, como la plataforma de acción de Pekín (1995), persisten desafíos para la inclusión de género e interseccionalidad en políticas relacionadas con alimentación, cambio climático y tierra.
- El Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático del sector agropecuario son los documentos que tienen una mayor inclusión de género e interseccionalidad. Al contrario, seis políticas con un abordaje técnico son ciegas al género.
- Los factores clave para la inclusión de género e interseccionalidad en políticas de cambio climático, tierra y alimentación son (1) la influencia internacional, (2) el nuevo gobierno de izquierda y (3) los Acuerdos de Paz.
- La influencia internacional ha impulsado una mayor inclusión de género en políticas climáticas y la agenda de paz ha contribuido a la inclusión de algunas consideraciones de género en políticas de tierra.
- El primer gobierno de izquierda en Colombia se vislumbra como una ventana de oportunidad. En este sentido, el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) evidencia un reconocimiento notorio a comunidades históricamente marginadas, como las LGTBI+, campesinos, mujeres, comunidades afrodescendientes, raizales e indígenas.
- En políticas alimentarias, se contempla el rol reproductivo de las mujeres para mejorar la nutrición de los niños y niñas, desaprovechando su potencial como agentes de cambio. Las políticas de género abordan a las mujeres

como un grupo homogéneo (“mujeres rurales”) y cuya situación se compara sistemáticamente con la de los hombres (hombres como punto de referencia).

- Los factores de interseccionalidad de (1) geografía (zonas vulnerables al clima, la ruralidad, zonas afectadas por el conflicto armado), (2) género y (3) etnicidad fueron los más mencionados en los documentos de política analizados. Al contrario, factores como la orientación sexual, la religión, la

discapacidad y el idioma o lengua son ausentes o muy poco mencionados.

- El análisis de documentos de políticas con un lente de género e interseccionalidad permite diagnosticar que tanto las necesidades de diferentes grupos sociales (mujeres, grupos étnicos, juventudes, etc.) van a ser tenidos en cuenta en su implementación. Es necesario complementar este tipo de estudio con análisis de inversión presupuestal y con entrevistas de actores nacionales y locales.

## Introducción

Aunque se ha avanzado en el posicionamiento de la igualdad de género en las políticas y acciones mundiales y nacionales, el grado en que las dimensiones sociales y de género están representadas de forma significativa en dichas políticas varía considerablemente. La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Plataforma de Acción de Pekín) (1995) ha sido ampliamente adoptada en las políticas nacionales y ha creado grandes expectativas. La integración de la perspectiva de género se ha considerado clave para las políticas agrícolas, climáticas y alimentarias, con el objetivo de garantizar que se tengan en cuenta por igual los distintos papeles, preferencias y retos de hombres y mujeres (Acosta et al., 2020). Sin embargo, las desigualdades de género rara vez se abordan sistemáticamente en el ciclo de política, como recuerdan Acosta et al. (2019, 2020).

*Este estudio propone evaluar la integración de género e interseccionalidad (G&I) en las políticas relacionadas con el clima, la tierra y la alimentación, y se desarrolla en el marco de la iniciativa de CGIAR sobre Políticas y Estrategias Nacionales (NPS, por sus siglas en inglés)*

La literatura que aborda de manera integral el proceso de integración de G&I en el contexto del vínculo entre género, cambio climático, manejo de la tierra y seguridad alimentaria es escasa. Por ende, este estudio busca abordar esta brecha de conocimiento, ofreciendo un análisis detallado y contribuciones significativas a la comprensión de estos temas interrelacionados. El caso de Colombia reviste especial interés. En 2016, el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC firmaron los Acuerdos de Paz (Gobierno Nacional de Colombia y FARC-EP, 2016), un acuerdo histórico para poner fin a un conflicto interno de décadas. Los Acuerdos incluyeron como primera medida una reforma rural integral que incluye disposiciones sobre desarrollo agrícola, seguridad alimentaria, medio ambiente y género.

Colombia también atraviesa actualmente un momento histórico interesante, ya que por primera vez en su historia un gobierno de izquierda obtiene la presidencia y una mayoría relativa en el Congreso. El nuevo gobierno hace la promoción de la energía verde, la agricultura familiar, el reconocimiento de la diversidad que componen los colombianos y el derecho humano a la alimentación. Y sería interesante saber si este cambio tiene alguna repercusión en el discurso y la aplicación de las políticas climáticas, alimentarias, de agua y de género.

En este contexto, nos preguntamos:

*¿Cuál es el nivel de inclusión de G&I en las políticas colombianas de alimentación, clima, tierra y en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo (PND)?*

A continuación, se describe la metodología y los datos utilizados para este estudio. Luego, presentamos los resultados de los análisis de los documentos de política y de discursos. Finalmente, proponemos unos elementos de conclusión y próximos pasos de este estudio.

## Metodología y colecta de datos

Este estudio adopta una perspectiva de G&I para evaluar documentos de políticas. El uso de la lente de género interseccional es clave para este análisis, ya que **las políticas ciegas al género tienden a satisfacer las necesidades de los hombres y los grupos sociales dominantes, pero no reconocen ni satisfacen las necesidades de las mujeres y los pueblos marginados** (Criado-Pérez, 2019). La perspectiva, además, aborda los supuestos erróneos de que el género es binario (hombre/mujer) y **reconoce que otras dimensiones de la identidad social** (edad, clase, etnia, religión, geografía, etc.) conforman el poder, la equidad y la igualdad, en interacción con el género (McDougall et al., 2022).

Con base en este enfoque, desarrollamos e implementamos una metodología basada en los conceptos de **integración de las políticas** (*Policy integration* o *Policy mainstreaming*) y **traducción de políticas** (*Policy translation*). El primero permite captar el nivel de integración de las cuestiones de género e interseccionalidad (Allwood, 2013), mientras que el segundo permite entender los procesos que afectan la integración de políticas (Acosta et al., 2019).

Así, a través del análisis de documentos de políticas, examinamos las **barreras que resultan en una transversalización de género deficiente en las políticas climáticas, de tierras y agroalimentarias**, utilizando un enfoque de estudio de caso aplicado a Colombia. El país ha asumido compromisos internacionales relacionados con la integración de la perspectiva de género en las políticas, y el

gobierno ha desarrollado políticas de género a nivel nacional y sectorial (por ejemplo, agricultura) y ha creado organismos de género encargados de coordinar la integración de la perspectiva de género y la aplicación de las políticas de género. Esto convierte a Colombia en un caso muy relevante para abordar el tema de la transversalización del género y la interseccionalidad.

El análisis de integración de G&I se realizó en **15 documentos de políticas**, considerando 4 dominios de política (*Policy domain*): **alimentación, tierra, clima y género**. Para esta revisión de documentos, se consideraron diferentes niveles, (1) los objetivos, (2) la formulación de problemas y soluciones de política, (3) el conteo de palabras, (4) la forma de presentar el género, las mujeres y otros grupos vulnerados. Ver Tabla 1.

**Tabla 1: Documentos de políticas considerados para el análisis de integración de G&I**

Documentos de política	Años	Ámbito de política
CONPES 113 Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)	2007-2017	ALIMENTACIÓN
CONPES 3866 Política Nacional de Desarrollo Productivo	2016	
CONPES 3926 Política de Adecuación de Tierras	2018-2038	
CONPES 4098 Política para impulsar la competitividad agropecuaria	2022-2031	
Ley 1448 de 2011 Ley de víctimas y restitución de tierras	2011	TIERRA
Decreto Ley 902 Reforma Rural Integral	2017	
CONPES 3886 Lineamiento de política y programa nacional de pago por servicios ambientales para la construcción de la paz	2017	
CONPES 3859 Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano	2016	CLIMA
Plan Integral de Gestión del Cambio Climático - Sector agro (PIGCCSAg)	2019-2030	
Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC)	2020-2030	
Tercera comunicación nacional de cambio climático	2017	
Política Nacional de Cambio Climático	2017-2030	
Plan Nacional de Desarrollo (PND)	2022-2026	TRANSVERSAL
CONPES 4080 Política pública de equidad de género para las mujeres: hacia el desarrollo sostenible del país	2022-2030	GÉNERO
Ley 731 de 2002 Normas para favorecer a las mujeres rurales	2002	

Fuente: Elaboración propia.

Después de un mapeo exhaustivo de políticas (39 documentos de política de alimentación, 28 de tierra, 14 de cambio climático y 2 de género), y basados en los criterios de:

1. Vínculo con el ámbito de política (*Policy domain*) (clima, tierra, alimentación, género)
2. la vigencia de la política

Quince (15) documentos de políticas fueron priorizados para este estudio (ver Tabla 1).

También, agregamos el PND por el interés de analizar la inclusión de G&I en políticas producidas en el marco del primer gobierno de izquierda en la historia del país.

## Resultados

A continuación, presentamos los resultados del análisis de documentos de políticas en los cuales evaluamos la integración de G&I en:

1. La formulación de los objetivos de política y población meta.
2. La formulación de los problemas y soluciones de políticas.
3. El conteo de palabras.
4. Finalmente, analizamos la forma de presentar el género, las mujeres y otros grupos vulnerados.

### 1. La formulación de los objetivos de política y población meta

En los objetivos de las políticas consideradas, observamos que solo el **PND incluye consideraciones de G&I en sus objetivos generales** (DNP: 21):

*“El propósito del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND 2022-2026) Colombia, potencia mundial de la vida, es sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida, a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la **superación de injusticias y exclusiones históricas**, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestra forma de relacionarnos con el ambiente, y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza. (...) Los retos que tiene Colombia en temas tan cruciales como la lucha contra la deforestación, la política de drogas, los flujos migratorios, **la equidad de género**, la resolución pacífica de conflictos armados, la seguridad alimentaria, la Agenda 2030, entre otros, no se pueden alcanzar sin el apoyo de la comunidad internacional”.*



A nivel de **objetivos específicos**, las **políticas de alimentación** incluyen factores de interseccionalidad como la edad (estudiantes escolares), la geografía (“población afectada por desastres naturales y antrópicos”) y de ingreso (población “más vulnerable y en mayor riesgo”) (Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional-PSAN). En las **políticas de cambio climático**, solo se menciona, en los objetivos específicos, la categoría general de población “vulnerable” (“disminución de la vulnerabilidad de la población y de sus actividades económicas” Política Nacional de Cambio Climático).

En los objetivos de las **políticas de tierra**, se menciona la categoría de “víctima” (Ley de víctimas y restitución de tierras) y se reconocen los “derechos adquiridos y garantías constitucionales de los pueblos indígenas” (Reforma Rural Integral-RRI). En comparación, las **políticas de género** mencionan objetivos de “equidad de género” y “garantía de los derechos económicos,

sociales, culturales, de participación y de salud de las mujeres, así como la posibilidad de vivir una vida libre de violencias de género” (Política de equidad de género). La ley de Mujeres Rurales se enfoca en “mujeres rurales” y en particular en las de “bajos recursos”.

La Tabla 2 ilustra la inclusión de G&I en la población meta de las políticas. En la caracterización de la población meta, los factores geográficos y de género aparecen como los más mencionados en las políticas analizadas.

Los factores geográficos están principalmente vinculados con el conflicto armado como los municipios PDET<sup>1</sup> (Política de Adecuación de Tierras), personas desplazadas por la violencia (PSAN, RRI), el clima (personas afectadas por desastres naturales, regiones vulnerables a los efectos del cambio climático) (PSAN, PIGCCag, NDC, 3ra Comunicación de cambio climático), la ruralidad y la diversidad de los territorios (PIGCCag, PND).

**Tabla 2: Inclusión de G&I en la población meta de las políticas**

Ámbito de política	Género	Geografía (clima - ruralidad - conflicto)	Edad	Ingreso	Etnicidad	Discapacidad
Alimentación	X	XXX	X	XX		
Clima	X	XXX		XX	XX	
Tierra	XX	XX	XX		XXX	
PND	XXX	XX	XXX		XXX	XX
Género	XXX	XXX			XX	

X= algunas menciones/factor poco importante, XX= varias menciones/ factor importante, XXX= muchas menciones/ factor estructural

Fuente: Elaboración propia.

El género está presente en todos los ámbitos de política, con una importancia más estructural en las políticas de género y en el PND. En efecto, un capítulo entero del PND llamado “Actores diferenciales para el cambio” está dedicado a presentar e incluir actores diferenciales como mujeres, víctimas del conflicto armado, juventudes, pueblos y comunidades étnicas y campesinado. El factor de etnicidad se refiere principalmente a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, los cuales están incluidos de forma estructural en las políticas de tierra (Ley de víctimas y restitución de tierras, RRI) y el PND y de forma importante en las políticas de clima (Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia-NDC, PIGCCag) y género (Política de equidad de género, Ley de Mujeres Rurales). Al contrario, no aparece como un factor importante en las políticas de alimentación. La edad es un factor presentado como

relevante en el PND (juventud/ niñez), en el PSAN (juventud, niñez, adultos mayores) y en el NDC (“vulnerabilidad intergeneracional”).

En las políticas de género, el enfoque está principalmente sobre las mujeres, la ruralidad, y la etnicidad (mujeres afrodescendientes, mujeres indígenas).

Tanto en los objetivos como en la población meta no se menciona (o de forma muy limitada) factores de interseccionalidad como la orientación sexual, la religión, la discapacidad y el idioma o lengua.

**La inclusión de G&I es más importante a nivel de la identificación de la población meta que en los objetivos de política**, la cual se enfoca principalmente en mujeres, factores geográficos y etnicidad.

1. Territorios reconocidos en el marco de los Acuerdos de Paz como más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional.

## 2. Formulación de problemas y soluciones

### Inclusión de G&I en la formulación de los problemas de política

En las **políticas de alimentación**, observamos dos enfoques en la formulación del problema de política. Por una parte, se formula como un problema centrado en el ser humano en términos de la seguridad alimentaria y nutricional (PSAN), y, por otra parte, se formula como un problema técnico en términos del rendimiento o la competitividad (Lineamiento de política de pago por servicios ambientales, Política de adecuación de tierras, Política para impulsar la competitividad agropecuaria). El primer tipo de política incluye en su formulación consideraciones de G&I relacionadas con la inseguridad alimentaria y la malnutrición, haciendo distinciones entre hombres y mujeres, zonas rurales y urbanas, niveles de ingresos y regiones del país. También, se identifican poblaciones espacialmente vulneradas con estos problemas, como la juventud y la niñez (primera infancia, infancia y adolescencia), mujeres embarazadas y mujeres lactantes, adultos mayores, personas desplazadas por la violencia, grupos étnicos.

En contraste, en las políticas de alimentación con enfoque técnico, el problema se formula en términos de baja productividad y crecimiento económico (Lineamiento de política de pago por servicios ambientales), de falta de competitividad frente al mercado global (Política para impulsar la competitividad agropecuaria) y de falta de adecuación de la tierra, que disminuye la competitividad agrícola (Política de adecuación de tierras). En estas, no hay consideración de G&I en la formulación del problema de política.

En las **políticas de clima**, los problemas de política se relacionan con los impactos negativos del cambio climático (NDC, política nacional de cambio climático), la pérdida de productividad debido al cambio y la variabilidad climática (PIGCCag), la falta de conocimientos técnicos, operativos y comprensibles sobre el cambio climático para fundamentar la toma de decisiones (3ra Comunicación de cambio climático).

En la formulación del problema, se resalta la importancia de tener consideraciones especiales para regiones y sistemas productivos más afectados (PIGCCag, NDC), afectaciones diferenciales por género ("los impactos del cambio climático no son neutrales al género" - PIGCCag) (NDC), y por grupos étnicos (NDC), o grupos vulnerables (sin especificar) (Política nacional de cambio climático), los impactos adicionales generados por el conflicto armado (PIGCCag, NDC) o los co-beneficios entre resiliencia y construcción de paz (3ra Comunicación de cambio climático, Política nacional de cambio climático).

En las **políticas de tierra**, el problema de política está relacionado con el conflicto armado y la falta de reparación a sus víctimas (Ley de víctimas y restitución de tierras), la escasez de tierras debido a la distribución desigual y al

crecimiento demográfico (RRI), la falta de formalización y la desactualización catastral en parte vinculado al conflicto armado (Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano), la limitación de los beneficios generados por los servicios medioambientales debido a la deforestación, la contaminación de agua, sobreexplotación de los recursos y el conflicto armado (Lineamiento de política de pago por servicios ambientales).

Se menciona en la formulación del problema de política el tener específica atención en pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes (Ley de víctimas y restitución de tierras), reconocer los derechos como víctima de los conyugue (hombre o mujer), y las parejas del mismo sexo (Ley de víctimas y restitución de tierras). Se reconoce la pobreza extrema y multidimensional en las zonas rurales y la falta de oportunidades económicas, especialmente para los jóvenes (hombres y mujeres), llevando al envejecimiento del campo por la migración de la juventud a la ciudad (RRI). Además, se reconoce la dimensión histórica de las injusticias en el acceso a la tierra y su distribución (RRI).

En el PND, el problema de política está relacionado con el conflicto armado y sus consecuencias sociales y económicas, las injusticias y exclusiones históricas y la forma en que los colombianos se relacionan (productivamente) con su entorno. Se reconocen las brechas sociales, étnicas y de género (sexismo, homofobia, xenofobia), económicas y financieras, territoriales y entre lo rural y urbano. También, se resalta el problema de la violencia de género, contra las mujeres, en el marco del conflicto armado. Se reconoce también la afectación de la violencia de género hacia las personas con orientaciones sexuales e identidades de género, pero también hacia los niños, niñas y adolescentes, y hacia las personas mayores. Se reconoce la problemática del acceso a la tierra, en particular en zonas rurales y para campesinos, comunidades afrocolombianas, indígenas y mujeres rurales. También, se menciona el tema de la economía del cuidado (como limitante para la plena participación de las mujeres en las zonas rurales y urbanas, con especial énfasis en los municipios PDET).

En las **políticas de género**, el problema de política está relacionado con las brechas entre hombres y mujeres (centrándose en el área rural) en términos de: (1) igualdad de condiciones y oportunidades para participar en el desarrollo económico y social y (2) acceso a puestos de liderazgo en el sector público y privado (Política de equidad de género). Por otra parte, en la Ley de Mujeres Rurales, el problema de política está ligado a la falta de acceso al crédito, seguros, educación y formación, participación en la toma de decisiones, acceso y propiedad de la tierra, subsidios, remuneración (en particular, por economía del cuidado) de las mujeres rurales. Las dos políticas resaltan las barreras del acceso limitado al crédito y a la toma de decisiones productivas vinculadas al escaso acceso y propiedad de la tierra. Por otra parte, las actividades extractivas y

los conflictos relacionados con el acceso y el uso de los recursos naturales afectan especialmente a las mujeres de forma negativa. En relación con la economía del cuidado, se mencionan los estereotipos de género a los que contribuyen mayoritariamente las mujeres.

*Las políticas de alimentos se centran en cuestiones humanas (seguridad alimentaria y nutricional) y técnicas (productividad). Las políticas climáticas se centran en cuestiones técnicas (productividad, medición del impacto, adaptación/mitigación). Las políticas de tierra se centran en cuestiones técnicas (catastro, presión antrópica sobre los recursos) en el marco del conflicto armado. El PND se centra en cuestiones humanas (conflicto armado y consecuencias, injusticias históricas y exclusión, relación humana con el medio ambiente). Algunas políticas mencionan el problema del acceso a la tierra (alimentación, clima, PND, tierra) y la economía del cuidado (clima, PND, género). Las políticas de género se centran en la brecha entre hombres y mujeres en el medio rural con enfoque de interseccionalidad, mencionan la tierra y la economía de los cuidados como problema, reconocen barreras estructurales de género y se centran en las barreras económicas.*

#### **Inclusión de G&I en la formulación de las soluciones de política**

En las **políticas de alimentación**, las soluciones están relacionadas con asegurar la estabilidad en el suministro de alimentos, fomentar la asociatividad para mejorar la disponibilidad y el acceso a los alimentos, garantizar el acceso a los alimentos, la promoción de la salud, la nutrición (PSAN). Las soluciones también abordan las deficiencias del mercado y el entorno habilitador (Política Nacional de Desarrollo Productivo, Política para impulsar la competitividad agropecuaria). Las soluciones identificadas están relacionadas con la construcción de infraestructura (Política de adecuación de tierras).

En el Lineamiento de política de pago por servicios ambientales y la Política de adecuación de tierras, no se identifican soluciones o medidas sensibles al género e interseccionalidad. En la PSAN, se incluyen los principios orientadores del “derecho a la alimentación”, la “equidad social”, el “enfoque de género” y el “respeto a la identidad y diversidad cultural”. Las soluciones sensibles al género son principalmente relacionadas con la inseguridad alimentaria y la malnutrición infantil como el fortalecimiento de las estrategias comunitarias de apoyo a la práctica de la lactancia materna. En la Política para impulsar la competitividad agropecuaria, se identifican algunas soluciones sensibles al género, como priorizar cadenas agrícolas que apoyen la participación predominante de mujeres y jóvenes rurales, o fomentar el acceso al crédito, en particular a mujeres y jóvenes.

En las **políticas de clima**, las soluciones están relacionadas con la mejora de los conocimientos sobre el cambio climático y sus efectos en el sector agrícola y los demás sectores priorizados, el desarrollo de nuevas prácticas y tecnologías



para la adaptación y los objetivos de mitigación (PIGCCag, 3ra Comunicación de cambio climático, NDC, Política nacional de cambio climático). Las soluciones se formulan en términos de los sectores (agrícola, transporte, energético, ambiental), las regiones, los productores, nivel de acción (cuenca, departamental, paisaje, finca) (NDC, 3ra Comunicación, Política nacional de cambio climático, PIGCCag). Solo en el PIGCCag, se identifican medidas sensibles al género, lo cual aboga por la integración de la perspectiva de género en la gestión sectorial del cambio climático. Las soluciones sensibles al género abordan las mujeres como parte de la solución: participación igualitaria en la toma de decisiones, abordar la brecha de género en las zonas rurales, mejorar el acceso a la información para hombres y mujeres, utilizar los conocimientos tradicionales de mujeres y hombres, fomentar el modelo de pago por servicios medioambientales para hombres y mujeres y aumentar la cobertura de los seguros para hombres y mujeres (PIGCCag).

En las **políticas de tierra**, las soluciones se establecen a través de la Ley y la priorización de municipios (PDET) en la reestructuración y formalización de la tierra (Ley de víctimas y restitución de tierras, Reforma Rural Integral). Además, las soluciones se traducen por la implementación de pagos por servicios ambientales (PSA) (Lineamiento de política de pago por servicios ambientales) y la mejora y actualización del catastro (Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano). La Ley de víctimas y restitución de tierras, el Lineamiento de política de pago por servicios ambientales y la Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano



no incluyen estrategias específicas de G&I. En la Reforma Rural Integral, se identifica una medida sensible al G&I en el proceso de priorización, en el cual las mujeres que están a cargo del cuidado de sus hijos deben ser priorizadas en el proceso de restitución y redistribución de tierras.

**En el PND**, las soluciones están relacionadas con la reducción de las diferencias entre el campo y la ciudad, la energía limpia, la eliminación de las diferencias de discriminación, la creación de riqueza y la colaboración entre el sector público y el privado. Se mencionan “medidas afirmativas”, por un lado, en el marco del Programa de Reincorporación, dirigidas a mujeres y sectores LGBTI firmantes del Acuerdo Final de Paz y sus familias y, por otro lado, en el marco de la Reforma Agraria y la oferta del Ministerio de Agricultura para la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Además, soluciones sensibles a G&I se identifican en relación con (1) el desarrollo económico, (2) la protección del medio ambiente, (3) la participación política y papel en la construcción de la paz, (3) los derechos sanitarios, 4) la violencia de género, (5) la lucha contra los estereotipos de la mujer y (6) la política exterior.

En las **políticas de género**, las soluciones sensibles al G&I están vinculadas con la integración efectiva al mercado laboral, la brecha digital, la vulnerabilidad económica y la pobreza, el acceso a bienes y servicios públicos, la transversalización de género en los asuntos estratégicos del Estado (Política de equidad de género). En la Ley de Mujeres Rurales, las soluciones están relacionadas con aumentar (1) la participación de las mujeres en los fondos de financiación del sector rural, (2) el acceso de las mujeres a los seguros, (3) el acceso de las mujeres a la educación y la formación, (4) la participación de las mujeres en los órganos de decisión, (5) la propiedad de la tierra por parte de las mujeres (en el marco de la Reforma Agraria).

En la Política de equidad de género, se formulan soluciones específicas para las mujeres rurales como “Mejorar las condiciones de vida y oportunidades económicas de las mujeres rurales como agentes de transformación y desarrollo social y productivo”, “Promover la participación de las mujeres rurales”, “Diseñar e implementar estrategias intersectoriales para la prevención y atención integral de las violencias contra las mujeres con enfoque interseccional, con énfasis en las mujeres rurales”, “Fortalecer el liderazgo de las mujeres en la construcción de paz y seguridad”, “Propiciar entornos seguros e incluyentes para las defensoras de derechos humanos y lideresas en sus comunidades”, “Institucionalidad para el desarrollo rural con enfoque de género”. Se identifican soluciones específicas relacionadas con el acceso a la tierra, tales como reducir la brecha en el acceso a la tierra a través de programas de regularización en beneficio de las mujeres rurales (50% de participación de mujeres) y promoción de la participación de las mujeres rurales en los procesos de acceso y formalización de la tierra.

*Las soluciones de políticas de alimentación están relacionadas con la estabilidad en el suministro de alimentos/ fallos del mercado/ entorno propicio (alimentos) e incluyen principios orientadores de género y algunas soluciones sensibles al género, principalmente en temas de inseguridad alimentaria infantil. En las políticas climáticas, las soluciones se traducen en mejorar el conocimiento sobre el cambio climático y su efecto y el diseño de medidas. Las medidas sensibles al género se caracterizan por la integración de la perspectiva de género en el sector agrícola, la participación y acceso de las mujeres a la información y la valorización de los conocimientos de las mujeres. En políticas de tierra, se quiere reestructurar y formalizar la tierra y el catastro nacional e implementar pagos por servicios ambientales. Las soluciones sensibles al G&I se identifican en el proceso de priorización de beneficiarios de programas. En el PND, se busca cerrar las brechas entre el campo y la ciudad, promover la energía limpia, cerrar las brechas de discriminación creando riqueza, promover la colaboración pública-privada. Se identifican varias soluciones sensibles al género y medidas afirmativas en los sectores del desarrollo económico, la protección del medio ambiente, la participación política y papel en la construcción de la paz, los derechos sanitarios, la violencia de género, la lucha contra los estereotipos de la mujer y (6) la política exterior. En las políticas de género, se busca mejorar la condición de las mujeres y sus oportunidades económicas con medidas enfocadas en temas de participación, violencia, liderazgo y formación.*

### 3. Conteo de palabras

El conteo de palabras relacionadas con G&I en las **políticas de alimentación** muestra mayor enfoque en temas de mujer y niñez (PSAN) y en los productores hombres (Lineamiento de política de pago por servicios ambientales, Política de adecuación de tierras, Política para impulsar la competitividad agropecuaria) (Figura 1). En las **políticas de tierra**, se resalta, a través del conteo de palabras, el énfasis en las mujeres y la niñez (Ley de víctimas y restitución de tierras, Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano), los pueblos indígenas (RRI, Lineamiento de política de pago por servicios ambientales) (Figura 2). En las **políticas de clima**, el PIGCCag, por un lado, hace énfasis en las palabras mujer y género, pero, por otro lado, menciona 119 veces la palabra "productor" y 1 vez la palabra "productora" (Figura 3). Aunque la palabra "productor" puede utilizarse de forma neutra para incluir tanto a hombres como a mujeres, tiene el efecto de invisibilizar a la mujer productora. El mismo patrón se observa en el conteo de palabras del NDC. En la 3ra Comunicación, se hace un énfasis especial en los

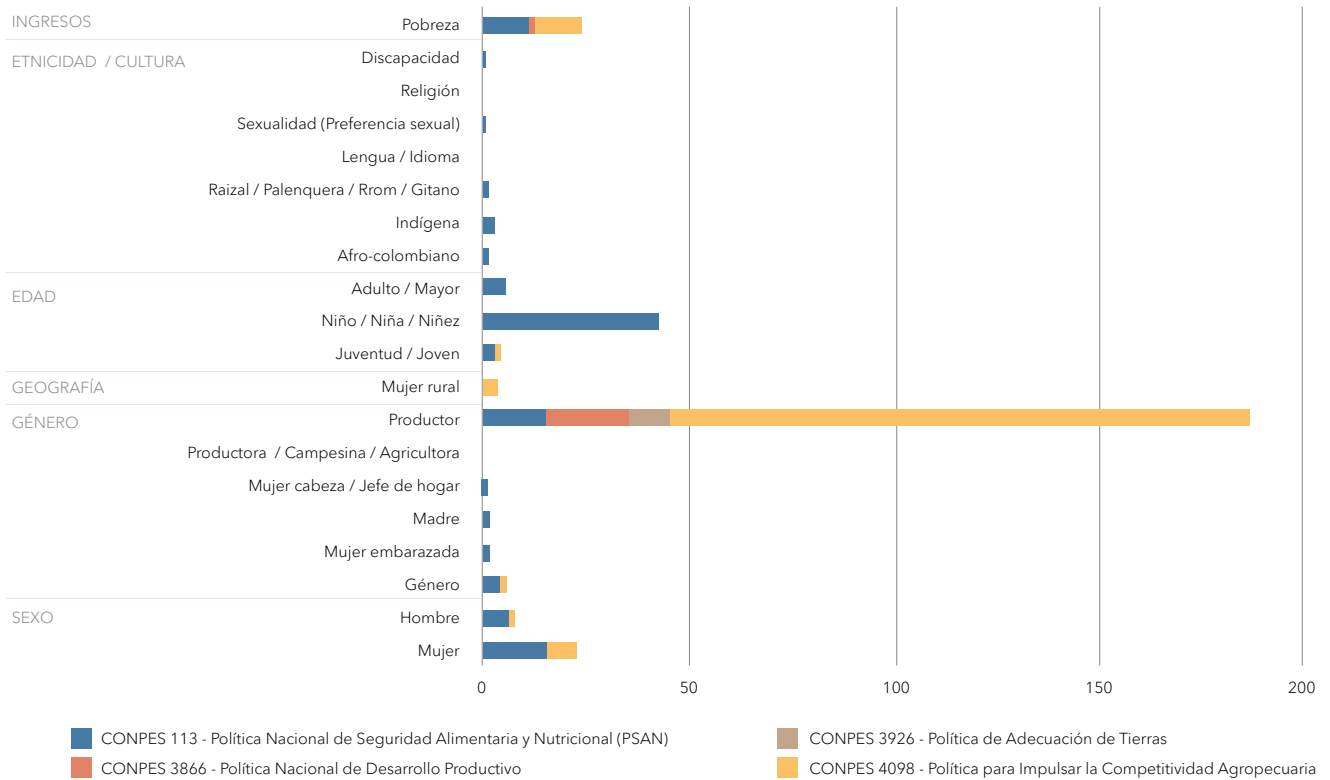
pueblos indígenas, y la política nacional de cambio climático en la pobreza.

**En el PND**, el conteo de palabras muestra un foco puesto en temas de género y mujeres, juventud y discapacidad (Figura 4). En las políticas de género, las palabras más mencionadas son "mujer", "género" y "mujer rural". No se hace mucho énfasis en las categorías "indígena", "afro" o "juventud".

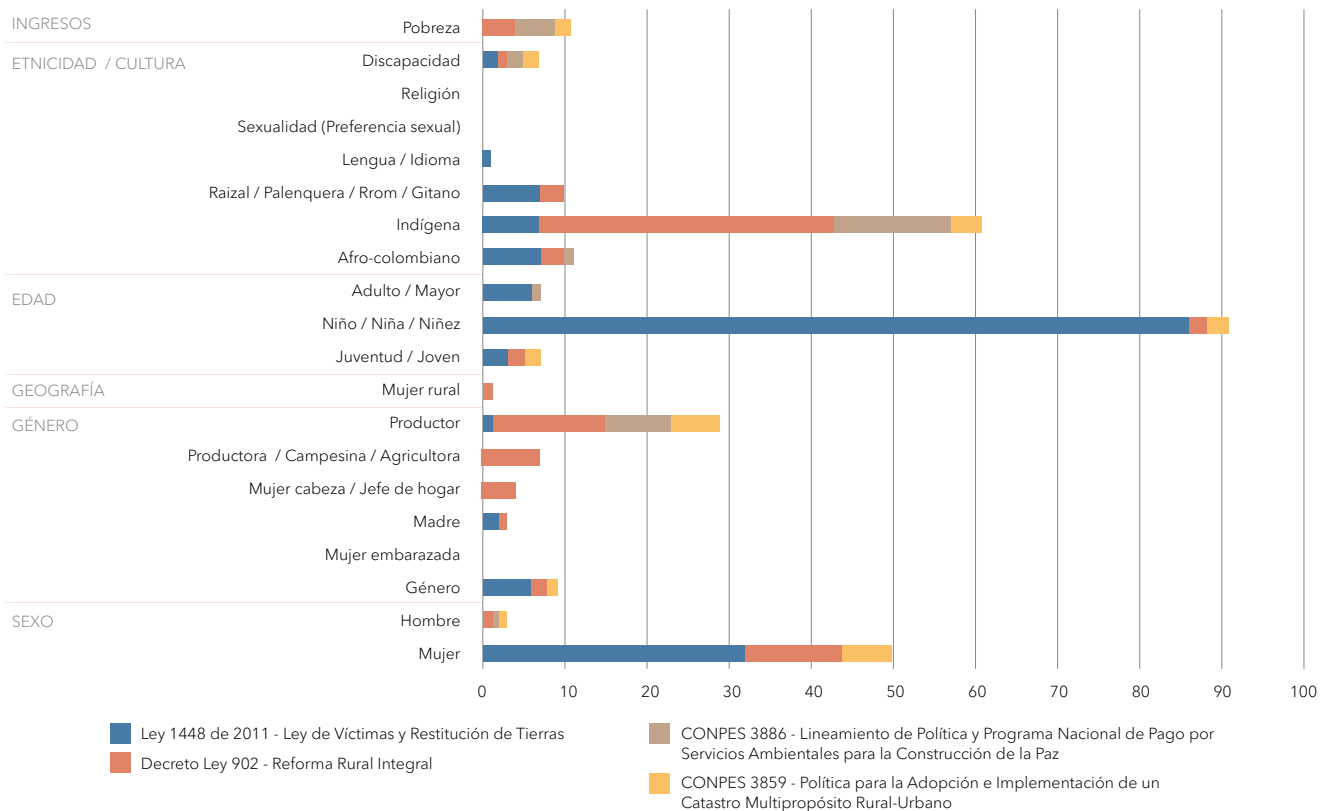
Cabe anotar que el PND es el único documento que menciona la sigla "LGTBIQ+" (29 menciones) y menciona de forma importante el tema de discapacidad (83 menciones). Además, es el único documento de política que hace 20 menciones de la palabra "interseccionalidad" ("enfoque de género y perspectiva interseccional"), que utiliza la palabra "feminista" (3 menciones). Observamos muy poca mención del factor de religión y lengua. Además, en general, se mencionan más los pueblos indígenas que las comunidades afrodescendientes o de los grupos raizales, palenqueros, rrom o gitanos. Por otra parte, existe poco énfasis en los adultos mayores.



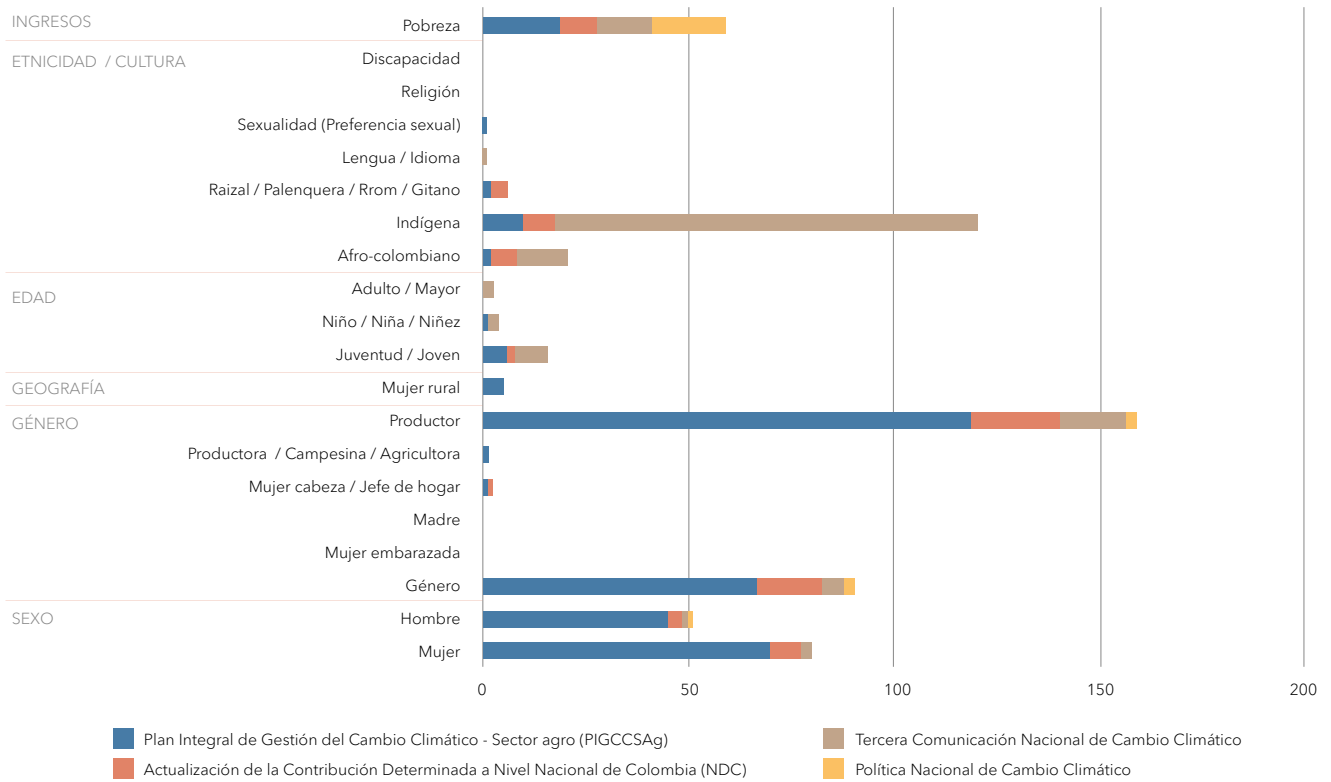
**Figura 1: Conteo de palabras de género e interseccionalidad en políticas de alimentación**



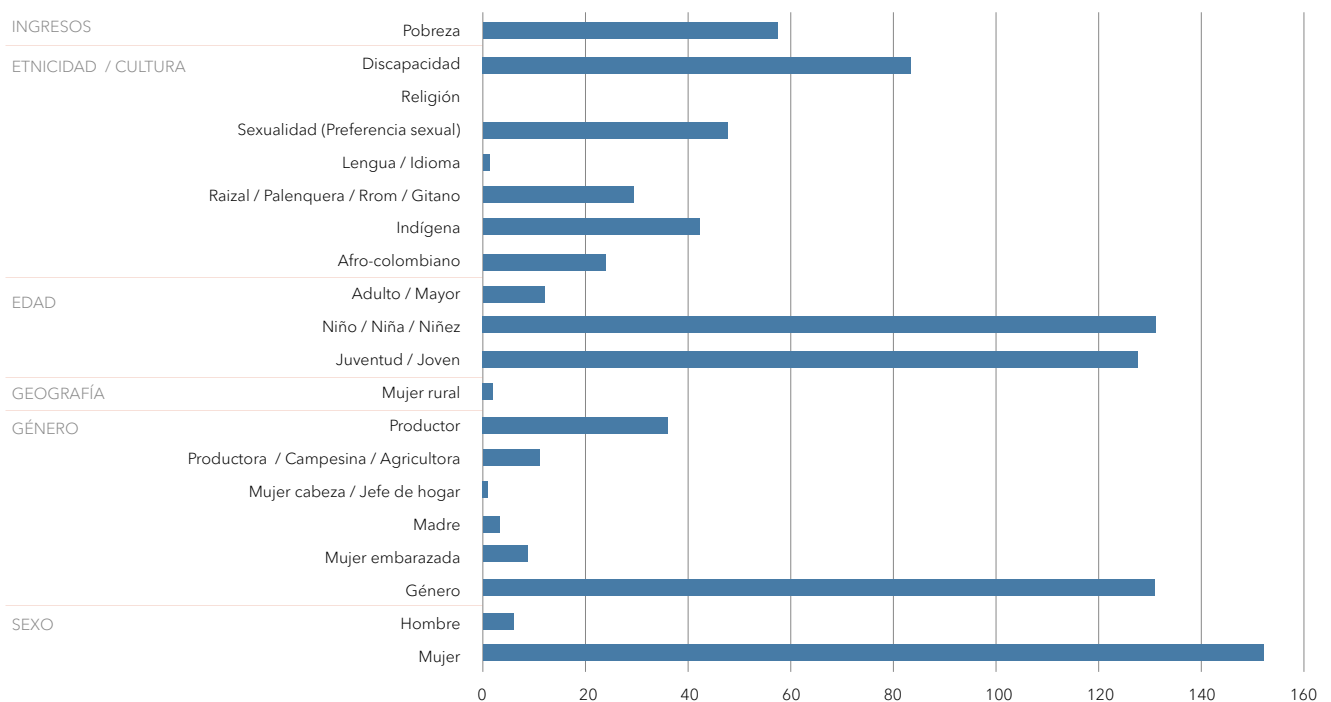
**Figura 2: Conteo de palabras de género e interseccionalidad en políticas de tierra**



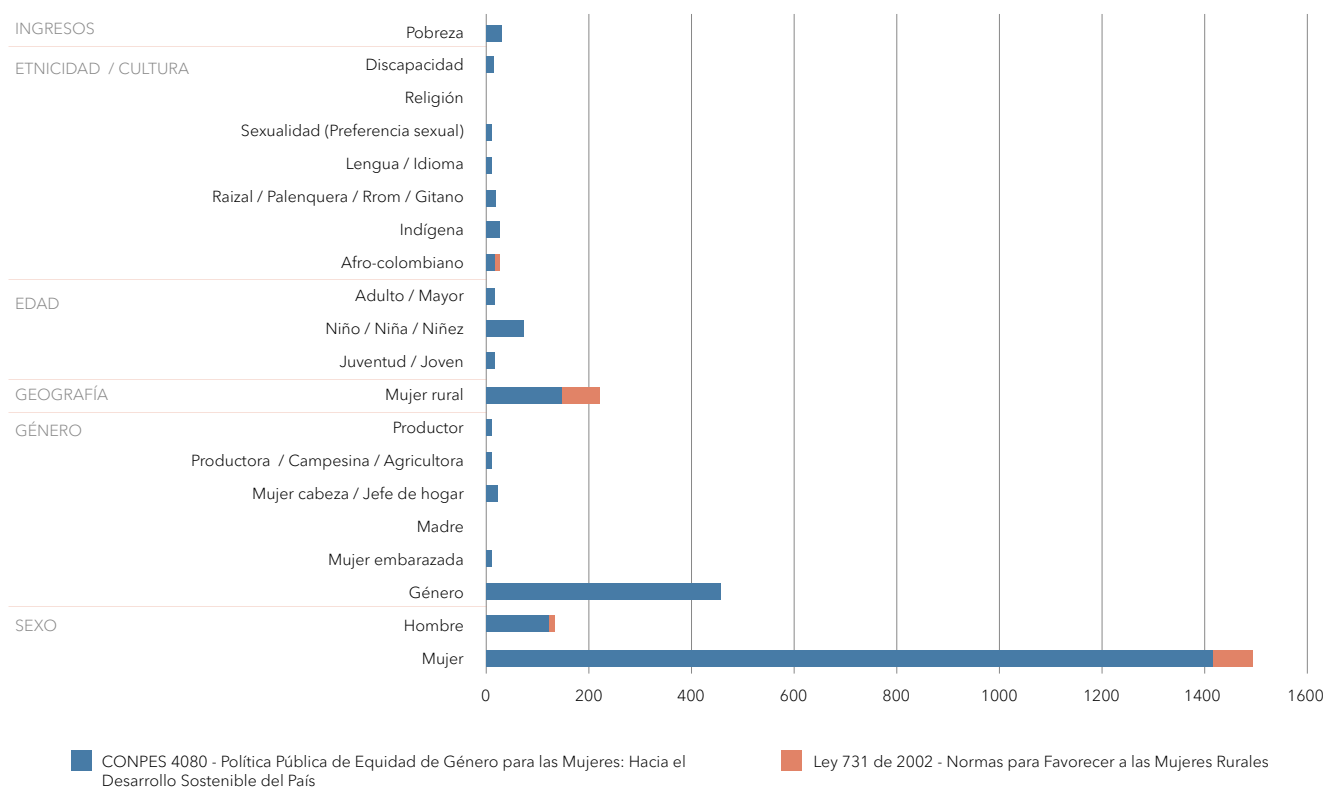
**Figura 3: Conteo de palabras de género e interseccionalidad en políticas de cambio climático**



**Figura 4: Conteo de palabras de género e interseccionalidad en el Plan Nacional de Desarrollo**



**Figura 5: Conteo de palabras de género e interseccionalidad en políticas de género**



Si hay importante mención de la palabra “mujer” en 7/15 de los documentos de políticas analizados, hay muy poca mención de las palabras “productora, agricultora, campesina” (en comparación con la mención de las palabras “productor, agricultor, campesino”) o “mujer rural” (a parte de las políticas de género), lo cual podría entenderse como un débil reconocimiento del papel de la mujer en la agricultura (Figuras 1 a 5). Las políticas de alimentación y de cambio climático se centran en los productores hombres (Figuras 1 y 3).

#### 4. Retrato del género, de las mujeres y de los otros grupos vulnerados en las políticas

En las **políticas de alimentación**, el género está asociado a roles de género (mujeres embarazadas, mujeres lactantes) (PSAN) o con el factor geográfico (mujer rural) (Política para impulsar la competitividad agropecuaria). La Política Nacional de Desarrollo Productivo y la Política de adecuación de tierras pueden ser consideradas como ciegas al género o *‘gender blind’* por no mencionar palabras como mujer, hombre, género (Figura 1). En la Política para impulsar la competitividad agropecuaria, la mujer está presentada como un grupo vulnerable y en menor medida como un actor de las cadenas agrícolas. Se menciona el bienestar de la mujer (Política para impulsar la competitividad agropecuaria). En el PSAN, la mujer está presentada como un agente de cambio, pero resaltando su rol reproductivo, para lograr la seguridad alimentaria de los niños.

En las **políticas climáticas**, el género está abordado como una categoría amplia (género e interseccionalidad) que incluye la edad, el poder de decisión, las preferencias sexuales, la dinámica doméstica y la situación laboral, pero también las necesidades, funciones y capacidades diferenciadas de hombres y mujeres (PIGCCag, NDC). En el PIGCCag, el enfoque de interseccionalidad se presenta como clave para abordar los retos del cambio climático. En el NDC, se hace énfasis en la equidad intergeneracional, la igualdad de género y empoderamiento de la mujer, el enfoque diferencial hacia comunidades étnicas (afrodescendientes e indígenas) y las poblaciones vulnerables. La 3ra Comunicación de cambio climático y la Política nacional de cambio climático son ciegas al género o *gender blind*.

Las mujeres son retratadas como un grupo heterogéneo en el PIGCCag, haciendo la distinción, por ejemplo, entre las mujeres cabeza de hogar, las mujeres rurales, y las mujeres productoras. También, se reconocen, en el PIGCCag, las barreras estructurales de género, como la carga de las actividades domésticas y de cuidados que soportan principalmente las mujeres, la falta de acceso a la tierra por parte de las mujeres. En el NDC y el PIGCCag, las mujeres son presentadas como un grupo vulnerable al cambio climático. Sin embargo, en ambas políticas las mujeres son también presentadas como agentes de cambio (“el papel de las mujeres en particular es fundamental para la gestión del cambio climático” (PIGCCag) en la agricultura y como líderes de la comunidad (vinculado también a la consolidación de

la paz (PIGCCag) y por el papel central que desempeñan las mujeres en aspectos como la producción agrícola, la seguridad alimentaria y la resiliencia de la comunidad (NDC).

En las **políticas de tierra**, el género está asociado con el rol de la mujer como cabeza de hogar (Ley de víctimas y restitución de tierras) o mujer campesina (RRI). Además, el género se relaciona con el conflicto armado como lo muestran las palabras “viudas”, “huérfanas”, “líder social”, “sindicalista” (Ley de víctimas y restitución de tierras), “desplazadas” (RRI). Por otra parte, se mencionan los factores de interseccionalidad de edad (joven/anciano) (Ley de víctimas y restitución de tierras, RRI), discapacidad (Ley de víctimas y restitución de tierras), etnicidad (RRI). La Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano y el Lineamiento de política de pago por servicios ambientales son ciegos al género o *gender blind*.

Las mujeres están presentadas como un grupo no homogéneo en la Ley de víctimas y restitución de tierras (cabeza de familia, viuda, niñas, ancianas), como víctima del conflicto con necesidades especiales (tratamiento y protección) /grupo vulnerable (Ley de víctimas y restitución de tierras, RRI). Se reconoce las inequidades de género en el acceso y la propiedad de la tierra (también créditos, formación, educación...) (Ley de víctimas y restitución de tierras), así como la falta de oportunidades económicas de hombres y mujeres jóvenes en el medio rural (RRI).

**En el PND**, el género está relacionado con la igualdad de género, la diversidad y discriminación. Se asocia también con la temática del conflicto armado (víctima) y la paz. Los factores de interseccionalidad más mencionados son la edad (niñez y juventudes), etnicidad (indigeneidad y afrocolombianidad) y campesinado y discapacidad. El feminismo está asociado a la política exterior. El género y la interseccionalidad son presentados como enfoques combinados para abordar los temas de discapacidad, tratamiento penal, mujeres en el deporte, reindustrialización para la sostenibilidad, desarrollo económico y social, para medir la pobreza, representación política, construcción de la paz, violencia contra las mujeres, en los sistemas de información, política exterior. Se reconocen las barreras estructurales de género y la necesidad de transformaciones basadas en “cambios profundos en las estructuras económicas, culturales y sociales para superar la violencia, la discriminación y las desigualdades basadas en el género, la etnia, la orientación sexual y la identidad de género, la capacidad y el curso de vida, entre otras”.

Las mujeres son presentadas como grupo heterogéneo, incluyendo niñas, mujeres rurales, cabeza de hogar, víctimas del conflicto, discapacitadas, étnicas, mayores, migrantes, LGBTIQ+. Se presenta como un grupo vulnerado “cuyos plenos derechos sanitarios no están garantizados, víctima de violencia, discriminación y estereotipos”. Pero, también se presentan como agente de cambio (“El cambio es con las mujeres”), como

impulsoras del desarrollo económico sostenible y “protectoras de la vida” y el medio ambiente, como tejedoras de paz, guardianas del agua, defensoras del territorio y la vida.

En las **políticas de género**, el enfoque se hace en la mujer rural buscando equidad de género (Política de equidad de género, Ley de Mujeres Rurales). Se precisa en ambas políticas la diversidad de la mujer rural: “toda persona cuya actividad productiva esté directamente relacionada con el sector rural, independientemente de su lugar de residencia, aunque esta actividad no sea reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no sea remunerada” (Ley de Mujeres Rurales), “las mujeres, reconociendo que son sujetos plurales, diversos y con impactos diferenciales en el ejercicio de sus derechos” (Política de equidad de género). El enfoque de la Política de equidad de género se basa en 3 tipos de autonomía: económica (control de bienes y recursos), física (relacionada con la sexualidad, la salud y la reproducción) y de toma de decisiones (a varios niveles). De forma similar, en la Ley 731, se hace hincapié en (1) los retos económicos y financieros de las mujeres rurales como los bajos ingresos, el acceso al crédito, el acceso a los subsidios, (2) los seguros, (3) la capacidad y la educación, (4) la participación política, (5) la reforma rural (propiedad de la tierra). Se reconocen las barreras históricas de las mujeres como “sujetos políticos en condición histórica de exclusión” (Ley de Mujeres Rurales). También se reconocen, en la Política de equidad de género, los estereotipos asociados a las mujeres en relación con la esfera reproductiva y a los hombres con el trabajo productivo de la tierra, la mayor dificultad de las mujeres para acceder a la justicia y a los marcos normativos relacionados con la propiedad de la tierra, la menor participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones relacionados con la gobernanza de la tierra. En las políticas de género, las mujeres aparecen como agentes de cambio. Por ejemplo, en la Política de equidad de género, se argumenta: “particularmente las mujeres rurales, ser agentes de transformación territorial”. En la Política de equidad de género, la situación de la mujer es sistemáticamente comparada con la situación del hombre, que aparece, de esta forma, como la referencia.

Identificamos en las políticas analizadas diferentes definiciones y entendimiento del género y de igualdad de género y de cómo lograrla y diferentes niveles de inclusión de G&I. La interseccionalidad se tiene poco en cuenta en las políticas y se limita a categorías generales como “mujeres rurales” en las políticas de género o se limita a una función específica de las mujeres dentro de la cuestión alimentaria (mujeres rurales no como beneficiarias sino como proveedoras potenciales de nutrientes para niños desnutridos a través de la lactancia materna) en las políticas alimentarias. El enfoque técnico adoptado en relación con el cambio climático, la tierra (catastro) o la alimentación (adecuación de tierra) a menudo se traduce en una falta de atención a los aspectos sociales y, por tanto, en una falta de inclusión del género y la interseccionalidad.

*El PND y el PIGCCag son los documentos de políticas con mayor integración de género. Se hace mención específica a la interseccionalidad en PND, PIGCC, Reforma Rural Integral. Al contrario, varias políticas son ciegas al género (3ra Comunicación, Política Nacional de CC, Política Nacional de Desarrollo Productivo, Política de Adecuación de Tierras, Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano, Lineamiento de política de pago por servicios ambientales). Se reconocen barreras estructurales de género tales como: económicas, culturales, la violencia, la orientación sexual (PND), el acceso a la tierra, crédito, educación, formación (Ley de víctimas y restitución de tierras, PIGCCag, PSAN), la falta de oportunidades económicas para hombres y mujeres jóvenes (Reforma Rural Integral), el no reconocimiento y no valoración de la Economía de los cuidados (PIGCCag).*

*La mujer es presentada como víctima o grupo vulnerable en todas las políticas que no son ciegas.*

*Se percibe una visión estereotipada de la mujer en la PSAN en donde la mujer está presentada como madre y por su rol reproductivo. La visión de género a veces se limita a ver la mujer como madre cabeza de hogar (PIGCCag). En las políticas de género, las mujeres son presentadas mayormente como mujer rural que puede ser entendido como grupo homogéneo.*

*La mujer es también vista como potencial agente de cambio para lograr seguridad alimentaria y nutricional (PSAN), resiliencia climática (NDC, PIGCCag), o para la acción climática, la construcción de paz, el liderazgo comunitario, la producción agrícola, la protección de la vida (PND).*

*En las políticas de género, el empoderamiento de la mujer se aborda principalmente a través del empoderamiento económico (políticas de género) sin considerar, por ejemplo, el empoderamiento político. En las políticas, los hombres siguen siendo la referencia (el punto de comparación).*

*A pesar de ser presentado como un principio orientador, la inclusión de género aparece como un discurso retórico en la NDC.*

## Conclusiones y próximos pasos

### 1. Elementos de conclusión

Los resultados muestran que, a pesar de haber asumido múltiples compromisos internacionales en materia de género y de contar con políticas de género, la integración de G&I es limitada y heterogénea.

*Sobre los 15 documentos de políticas analizados, dos muestran un enfoque más inclusivo y progresivo de G&I; el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2022-2026) y el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático para el sector agropecuario (PIGCCag) (2019)*

En paralelo, la 3ra Comunicación, la Política Nacional de Cambio Climático, la Política Nacional de Desarrollo Productivo, la Política de Adecuación de Tierras, la Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano y el Lineamiento de política de pago por servicios ambientales son ciegas al género.

Es interesante notar que **el PIGCCag ha sido desarrollado por la FAO, lo que confirma la influencia de la cooperación internacional en materia de género. En cuanto al PND, el documento ha sido desarrollado por el primer gobierno de izquierda de la historia del país.** Es el único documento, en el cual se usan palabras como "interseccionalidad", "feminismo" y "LGBTIQ+". También incluye consideraciones como no solamente de lo "humano" sino también de lo "no humano". Por primera vez los "campesinos" son reconocidos como sujetos de derecho (con comunidades indígenas y afrodescendientes). Ambos documentos del PIGCCag y del PND mencionan el acceso a la tierra y la economía del cuidado en la formulación del problema de política y de las soluciones propuestas. Además, las mujeres son presentadas no solo como víctimas y como grupo vulnerable sino también como agente de cambio.

Por otra parte, algunas políticas de tierras tienen elementos incluyentes, como la Ley de víctimas y restitución de tierras, o la Reforma Rural Integral. Es interesante que esta inclusión se relaciona con los Acuerdos de Paz y restitución de tierras. De forma general, **los temas del conflicto armado y de la construcción de paz están inmersos en la mayoría de las políticas (formulación de problemas, objetivos, formulación de soluciones) y vinculados con el tema de género.**

**Así, los factores clave que explican los avances en la integración de los G&I en las políticas parecen ser los Acuerdos de Paz (vínculo entre tierra y conflicto armado, mujeres y otros grupos como grandes afectados y como víctima específica), el nuevo gobierno de izquierda (enfoque de interseccionalidad en PND, enfoque en economía del cuidado, igualdad) y la Influencia internacional (PIGCCag).**

## 2. Próximos pasos

Con el fin de enriquecer la presente investigación, se llevarán a cabo análisis de discurso con actores a nivel nacional para evaluar su percepción sobre la inclusión de Género e Interseccionalidad (G&I) en políticas relacionadas con alimentación, tierra y cambio climático. Además, se llevará a cabo un estudio a nivel local para comprender la percepción de actores locales y mujeres beneficiarias del Programa de restitución de tierras con un enfoque de género.

Adicionalmente, se realizará un análisis descriptivo basado en la información recopilada de los proyectos de inversión

en Colombia. Este análisis se centrará en la inclusión del componente de género, evaluando tanto la cantidad de proyectos como el valor presupuestario asignado a cada uno. Este enfoque cuantitativo complementará el análisis cualitativo previo, proporcionando una visión más completa de la relación entre la inclusión de género e interseccionalidad en las políticas gubernamentales en términos de objetivos, acciones y asignación presupuestaria.

La información presupuestaria utilizada se deriva de un total de 4,812 proyectos de inversión labializados como inclusivos al género que abarcan el periodo comprendido entre 2017 y 2023 en el país. Este análisis se llevará a cabo a nivel geográfico, identificando los municipios o departamentos del país con la mayor cantidad de proyectos y presupuesto destinados al enfoque de género. Posteriormente, se clasificarán estos territorios para explorar potenciales tendencias entre un mayor número de proyectos o asignación presupuestal con un mejor desempeño de variables agregadas a nivel municipal, como nutrición, acceso a crédito y/o violencia contra la mujer, entre otros.

## Referencias

- ▶ Acosta, M.; van Bommel, S.; van Wessel, M.; Ampaire, E. L.; Jassogne, L.; Feindt, P. H. (2019, May). Discursive translations of gender mainstreaming norms: The case of agricultural and climate change policies in Uganda. In *Women's Studies International Forum* (Vol. 74, pp. 9-19). Pergamon.
- ▶ Acosta, M.; van Wessel, M.; van Bommel, S.; Ampaire, E. L.; Jassogne, L.; Feindt, P. H. (2020). The power of narratives: Explaining inaction on gender mainstreaming in Uganda's climate change policy. *Development Policy Review*, 38(5), 555-574.
- ▶ Allwood, G. (2013, July). Gender mainstreaming and policy coherence for development: Unintended gender consequences and EU policy. In *Women's Studies International Forum* (Vol. 39, pp. 42-52). Pergamon.
- ▶ Criado-Perez, C. (2019). *Invisible Women: the Sunday Times number one bestseller exposing the gender bias women face every day*. Random House.
- ▶ Gobierno Nacional de Colombia y FARC-EP. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.
- ▶ McDougall, C.; Newton, J.; Kruijssen, F.; Reggers, A. (2022). *Gender integration and intersectionality in food systems research for development: A guidance note*.



INICIATIVA SOBRE  
Políticas y Estrategias  
Nacionales



GENDER  
Platform

Este trabajo forma parte de la Iniciativa de Investigación de CGIAR sobre Políticas y Estrategias Nacionales (NPS por sus siglas en inglés). CGIAR lanzó la iniciativa NPS con socios nacionales e internacionales para crear coherencia política, responder a las crisis e integrar herramientas políticas a nivel nacional y subnacional en seis países de África, Asia y América Latina. La Alianza de Bioversity International y el CIAT, como centro de CGIAR que participa en NPS, preparó esta publicación. Otros centros de CGIAR que participan en NPS son: Instituto Internacional de Manejo del Agua (IWMI), Centro Internacional de la Papa (CIP), IFPRI, ILRI, Instituto Internacional de Agricultura Tropical (IITA) y WorldFish. Agradecemos a todos los financiadores que apoyaron esta investigación a través de sus contribuciones al Fondo Fiduciario de CGIAR: <https://www.cgiar.org/funders/>

Esta publicación no ha sido revisada por pares. Las opiniones expresadas en ella son las de sus autores y no representan necesariamente a CGIAR o a la Alianza de Bioversity International y el CIAT.

Para conocer más acerca de esta iniciativa, por favor visitar: <https://www.cgiar.org/initiative/national-policies-and-strategies/>

Para conocer más acerca de esta y otras iniciativas en el Portafolio de Investigación de CGIAR, por favor visitar: [www.cgiar.org/cgiar-portfolio](http://www.cgiar.org/cgiar-portfolio)

© 2023 CGIAR System Organization. Algunos derechos reservados.

Este trabajo está protegido bajo una licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)

La Alianza de Bioversity International y el CIAT forma parte de CGIAR, un consorcio mundial de investigación para un futuro sin hambre (<https://alliancebioversityciat.org> - [www.cgiar.org](http://www.cgiar.org)).

Editado por: Daniela Salas Betancourt, Comunicaciones Iniciativa NPS Colombia, Alianza de Bioversity International y el CIAT.