

Aportes para el análisis de la política pública para el desarrollo de la mujer rural de 1994 en Colombia¹

JANETH PATRICIA MUÑOZ ERASO²

Resumen

Este artículo surge de un proyecto de investigación en el que se hizo un análisis sobre las políticas públicas dirigidas a la mujer rural, desde una mirada internacional y nacional, y en el que se reconstruye la memoria institucional de la Política para el desarrollo de la mujer rural de 1994 en Colombia.

El propósito del trabajo fue analizar la aplicación de la Política para el desarrollo de la mujer rural de 1994 en Colombia, a través de sus estrategias e instrumentos, así como determinar algunos efectos que dejó dicha política en las instituciones del sector agropecuario y organizaciones de mujeres rurales y mixtas en el contexto nacional, departamental y municipal.

La investigación muestra, en sus conclusiones, cómo el gobierno colombiano a través de las cinco estrategias e instrumentos implementados por la Política para el desarrollo de la mujer rural de 1994, capacitó y fortaleció a los actores sociales,

1 Este artículo se basa en el trabajo de grado realizado por la autora para optar al título de Magíster en Desarrollo Rural, de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá - Colombia. Dirigido por MARÍA OLIVA LIZARAZO BELTRÁN.

2 Investigadora de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales y miembro del Comité Editorial de la revista *Cuadernos de Desarrollo Rural*, de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá - Colombia. E-mail: janeth.muñoz@javeriana.edu.co

brindó factores de producción a las mujeres rurales y, en su momento, transversalizó la política hasta las instancias locales. Pero, lo anterior se dio de manera parcial y poco efectiva, en la medida en que su aplicación no respondió a un enfoque de equidad de género, previsto en la política, sino al discurso “Mujer en el desarrollo”, en el que predominó una concepción asistencialista e instrumental del rol de las mujeres en la producción de alimentos, en la generación de ingresos y en la distribución intrafamiliar de los beneficios de los programas de desarrollo.

Palabras clave: *política pública, mujer rural, Colombia, equidad de género.*

Abstract

This article was inspired by a research project in which public policies concerning rural women were analyzed from both a national and an international perspective. It reconstructs the institutional memory of the 1994 Policy for Rural Women's Development in Colombia.

The purpose of the research project was to analyze the implementation of the 1994 Policy for Rural Women's Development in Colombia, its strategies and instruments, as well as to identify some of the effects such policy had on institutions of the agricultural sector and on mixed and rural-women organizations at national, departmental and municipal levels.

In the conclusions of the research, it is shown that the Colombian government managed to train and strengthen social actors, provided rural women with production tools and implemented the policy at the local level. This was done through five strategies and instruments derived from the Policy for Rural Women's Development of 1994. However, achievements were partial and not very effective since the policy's implementation did not correspond to the genre equity approach foreseen but rather to the «women in development» discourse governed by an instrumental conception of the role of women in fields such as food production, income generation and distribution of development programs' benefits within the family.

Key words: *public policy, rural women, Colombia, genre equity.*

Résumé

Cet article surgit d'un projet de recherche dans lequel une analyse est faite sur les politiques publiques dirigées à la femme rurale, sous un angle international et national, et où on reconstruit la mémoire institutionnelle de La Politique pour le Développement de la Femme Rurale de 1994 en Colombie.

L'objectif du travail a été d'analyser l'application de la Politique pour le Développement de la Femme Rurale de 1994 en Colombie, à travers ses stratégies et instruments, et déterminer quelques effets que cette politique laissa dans les institutions et organisations de femmes rurales et mixtes dans le contexte national, départemental et municipal.

*Dans ses conclusions, la recherche montre comment le gouvernement colombien, à travers les cinq (5) stratégies et instruments mis en place pour la **Politique pour le Développement de la Femme Rurale** de 1994, a formé et fortifié les acteurs sociaux, a offert des facteurs de production aux femmes rurales et à l'époque, a dévié la politique vers les instances locales. Mais, ceci a été fait de manière partielle et peu efficace, dans la mesure où son application ne répondait pas à une optique d'égalité de genre prévue dans la politique, mais au discours de « La Femme dans le Développement », dans lequel a prédominé une conception d'assistanat et instrumentale du rôle de la femme dans la production d'aliments, de revenus et dans la distribution intra-familiale des bénéfices des programmes de développement.*

Mots clés: politique publique, femme rurale, Colombie, égalité de genre.

.....

ORIGEN, PLANIFICACIÓN E INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER RURAL DE 1994 EN COLOMBIA

Origen

El origen de las políticas públicas está dado por la necesidad de resolver problemas relevantes o como SALAZAR (1995) señala “socialmente prioritarios” para que el Estado a través de una política ofrezca soluciones a la problemática planteada. De igual manera, define a los actores de las políticas públicas, como de tipo político y/ o de tipo social. Los de *tipo político* son fundamentalmente los partidos y movimientos. Los actores de *tipo social* se relacionan con lo que se considera como movimientos sociales u organizaciones gremiales que pretenden, mediante distintas estrategias, presionar al Estado para que considere un determinado problema como *político*, es decir, de carácter general y formule respuestas en términos de política pública.

En el caso de la política para la mujer rural, implementada en Colombia, los diagnósticos sobre la situación de pobreza e inequidad de las mujeres rurales estaban dados³ y, además, las conferencias a nivel mundial, las agencias internacionales y la presión de los movimientos feministas provocaron que el gobierno asumiera la inequidad entre géneros como un problema relevante. De tal manera que el Estado buscó dar respuesta a esta problemática, implementando la *Política para el desarrollo de la mujer rural* en 1994.

En dicha política, los actores que intervinieron fueron: en la parte *política* los funcionarios y representantes de los gobiernos de CÉSAR GAVIRIA (1990-1994) y ERNESTO SAMPER (1994-1998), en cuyos períodos se originó, formuló, planificó y ejecutó la política de mujer rural de 1994; y en la parte *social*, las mujeres rurales organizadas.

3 Cartilla *Realidades*. Oficina de Mujer Rural, Ministerio de Agricultura, 1996.

La influencia internacional en la planeación de la política

En la *VI Conferencia Regional para la mujer rural*, llevada a cabo en Mar de Plata, Argentina en 1994, donde se aprobó el *Plan de Acción de la FAO*, para el apoyo a la mujer rural y el programa de Acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2001.

Este plan fue el que orientó las acciones de los gobiernos participantes (entre ellos Colombia), a fin de diseñar políticas y estrategias de desarrollo, que permitieran a los Estados respuestas más permanentes a las demandas diferenciadas de hombres y mujeres, eje central de las estrategias de desarrollo. Por tal motivo, este enfoque propuso áreas prioritarias de trabajo como: acceso a la tierra, tecnología, financiamiento rural, manejo de la biodiversidad, participación de la mujer en procesos de toma de decisiones, fortalecimiento de organizaciones campesinas, etc. En el marco de esta macropolítica surge en Colombia la “*Política para el desarrollo de la mujer rural de 1994*”.

Mujeres clave

Además de la influencia que tuvieron las agencias internacionales y los movimientos femeninos en el ámbito mundial y nacional, en la implementación en Colombia de la *Política para el desarrollo de la mujer rural de 1994*, se encontró que fue clave el empuje que le dieron a este tipo de políticas, mujeres que, en su momento, estaban en las más altas esferas del poder, como fue el caso de la Primera Dama de la Nación en 1994, ANA MILENA MUÑOZ DE GAVIRIA, y CECILIA LÓPEZ MONTAÑO, que inicialmente siendo viceministra de Agricultura en 1984, participó activamente en la planificación y ejecución de la política de mujer campesina de ese año; y posteriormente siendo ministra de Agricultura en 1994, y directora de Planeación Nacional en 1996, diseñó una serie de estrategias para transversalizar la política, no sólo al interior del ministerio, sino también en las entidades adscritas del sector agropecuario y a nivel territorial.

“En ese momento, la política para la mujer rural tenía la ventaja de que era una política “para” la mujer rural y yo diría que me sentí más satisfecha como ministra responsable del tema de la mujer cuando llegué a planeación... le cuento que ya me querían quitar la dirección, o sea esa responsabilidad me tocó pelearla, porque querían rotarla con otras mujeres, pero yo sentí que no tenían el compromiso con el género y lo peleé de muerte... no me lo dejé quitar... simple y llanamente... no me lo dejé quitar...”⁴.

De igual manera, no sólo la información analizada de las entrevistas, sino los informes de actividades que cada entidad presentó en esta época, evidencia claramente el mayor compromiso que los directores de las entidades del sector

4 Apartes de la entrevista realizada el 22 de junio de 2001 a CECILIA LÓPEZ MONTAÑO.

agropecuario dieron a esta política, ya que era de especial interés de la ministra. En una entrevista a una funcionaria del Ministerio de Agricultura, comentó:

“...las entidades no lo veían como un compromiso institucional, sino más bien: ¿Cómo le respondemos a la ministra? Y eso influyó mucho. La ministra CECILIA LÓPEZ tenía tanto amor por el tema, como convencimiento de su importancia para lograr un verdadero desarrollo rural, pero las entidades no, las entidades lo hacían más, porque la ministra era mujer... las entidades con ese criterio hicieron acciones en favor de la mujer, pero realmente un convencimiento de la importancia del tema, no hay ni lo hubo... recuerdo un sábado cuando la ministra llamó a todos los directivos de las entidades del sector agropecuario y con lista en mano pedía que le presentaran el Plan de trabajo de sus entidades a favor de las mujeres rurales...”⁵.

Cabe mencionar algo curioso y que se identificó como la “marca” que se circunscribe en las mujeres que participaron en la política de mujer rural; y que se replica en la visión que se tiene de las que de una u otra forma tratan el tema de la mujer. No sólo por experiencia personal⁶, sino por los comentarios que la mayoría de informantes hicieron, respecto a que a muchas mujeres que intervinieron activamente en la política de mujer rural, fueron tachadas como “feministas” o “viejas locas”, o como lo mencionó CECILIA LÓPEZ, decían que el tema era “*el embeleco de la ministra*”:

“...había mucha resistencia de muchas personas frente al tema...” ahí vienen más o menos como esas viejas locas otra vez con el tema que tengo que decir ellos y ellas y tengo que ponerlo en el tema central de mi documento CONPES”⁷.

“...un obstáculo grande fue inicialmente la imagen que se tenía del trabajo con mujer en estas entidades, es decir que se consideraba que ese era un trabajo algo así como de unas “viejas locas” feministas y que no se veía como un trabajo serio sino como algo muy marginal y tuvimos muchísima dificultad para poder trabajar esto a nivel de dirección con las oficinas de planeación de cada una de las entidades...”⁸.

Planificación

La planificación de la política: un proceso lento

En Colombia, la propuesta del Plan de ejecución de la política⁹ fue formulado con la cooperación técnica de la FAO, entre mayo y diciembre de 1992¹⁰. En la

5 Apartes de la entrevista realizada en mayo de 2001 a MARÍA OLIVA LIZARAZO, jefe de Oficina Mujer Rural, 1996-1997.

6 Claro está que esto se dio especialmente en el primer año (2000) de esta la investigación, a la autora, algunos compañeros de clase y profesores le decían que era “feminista”.

7 Apartes de la entrevista realizada en mayo de 2001, a CECILIA RESTREPO, consultora de la Oficina de Mujer Rural 1994-1996.

8 Apartes de la entrevista realizada en mayo de 2001, a ALBA LUCÍA ZULUAGA, consultora de la Oficina de Mujer Rural 1994-1996.

9 Proyecto FAO TCP-COL-2251F.

10 Documento “Política para el desarrollo de la mujer rural: proceso de ejecución, 1993-1994”, Ministerio de Agricultura, Bogotá, 10 de enero de 1995.

planificación de la política, se contemplaron: *Etapas previas* al Plan de ejecución de la política, que incluían, entre otros, *diagnósticos preliminares*: para la recolección de información sobre la caracterización de la situación en 1993 de la economía campesina, *aporte de las entidades y organizaciones de mujeres*, y *presentación del Plan al gobierno*. Y *Etapas posteriores* al Plan de ejecución, donde se realizaron: *proyectos de apoyo y asistencia para la institucionalización de la política*.

La metodología para la elaboración del Plan de acción de la política, fue de carácter participativo con los funcionarios de las entidades del nivel central, los departamentos y municipios; las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones campesinas y/o de mujer rural. Las principales etapas de la metodología fueron: recolección de información, formulación de la propuesta preliminar, búsqueda de consenso con relación al plan, elaboración de la propuesta final, presentación al gobierno.

Cabe mencionar, que muchas de las personas entrevistadas, que hicieron parte de este proceso, coinciden en afirmar que la aprobación del Documento CONPES¹¹ de la política, conllevó muchos tropiezos y dificultades, como:

- El incumplimiento en la definición de las políticas como requerimiento previo a la Misión FAO y sus implicaciones negativas para la concreción del Plan de ejecución.
- La existencia de múltiples instancias gubernamentales que actuaron como contrapartes de la Misión de la FAO, lo cual demoró el proceso de consulta y búsqueda permanente de consenso.
- La situación cambiante y poco definida en las instituciones generó incertidumbre frente a la nueva función de las entidades.
- El relativo agotamiento de las organizaciones de mujeres por el largo proceso y la falta de concreción en la definición y aprobación del documento de la política.

La aprobación del Documento CONPES

Finalmente, en enero de 1994, el Consejo de Política Económica y Social, aprobó la Política para el desarrollo de la mujer rural¹², que se orientó a

“mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, a que tuvieran iguales oportunidades de participación en las estrategias sectoriales y en las instancias de concertación de la vida comunitaria y política, y a lograr un mayor acceso y control sobre los recursos productivos e incrementaran sus ingresos”.

11 Consejo Nacional de Política Económica y Social.

12 Mediante el documento *CONPES SOCIAL-23DNP-UDA-Minagricultura*. Bogotá, 21 de enero de 1994.

En este documento se preveía que la política debería implementar el *enfoque de género*, que se basara en el reconocimiento de que hombres y mujeres tienen diferentes necesidades debido a los patrones culturales que les son asignados en la sociedad y señalaba como problema fundamental el que las mujeres no gozan del reconocimiento social que les permita disponer de los recursos necesarios para la producción y el disfrute directo de los beneficios de su trabajo. A partir de este enfoque, la política tuvo en cuenta los siguientes conceptos:

- **Desarrollo con perspectiva de género**, reconoce la diversidad de necesidades y roles ejercidos por los diferentes actores sociales y por lo tanto, la exigencia de adecuar las políticas a las características de sus beneficiarios, dentro de los principios constitucionales de equidad, democracia participativa, descentralización y desarrollo sostenible.
- **Género y desarrollo**, que parte del reconocimiento de la mujer como agente dinámico de cambio en el hogar, en el trabajo y en la vida comunitaria.
- **Género y posición socioeconómica**, dirigido a priorizar la acción del estado en mujeres pobres, jefes de hogar y aquellas afectadas por la violencia.
- **Género y eficiencia**, orientado a lograr incrementos en la productividad femenina en relación con el trabajo doméstico y productivo, para permitirle una mayor participación social y política.

Bajo los anteriores criterios el documento CONPES definió cinco estrategias que tenían que ver con la adecuación y fortalecimiento de las entidades del sector agropecuario, la promoción y fortalecimiento de la demanda de las mujeres, la promoción de la organización y participación de las mujeres rurales, el apoyo al proceso de descentralización y la creación de mecanismos de coordinación intersectorial, con el fin de transversalizar la política en los ámbitos local, regional y nacional.

La forma como se pondría en marcha estas estrategias serían, en primer lugar a través del Ordenamiento y desarrollo institucional¹³ y en segundo lugar, por medio

13 Con la creación del Consejo de Política de Mujer Rural y de la Oficina de Mujer Rural, con el ajuste institucional de las entidades nacionales, con el apoyo a las entidades territoriales y a los sistemas de cofinanciación y de planificación, con un programa de sensibilización, capacitación y difusión a funcionarios y un diseño de un sistema de información con el fin de desarrollar un sistema permanente de información sobre la situación de la mujer rural, en forma regionalizada.

de doce instrumentos¹⁴ que se operativizarían a través de las entidades del sector agropecuario¹⁵.

Se hace hincapié que lo señalado anteriormente es lo que está escrito en el documento CONPES, en el “papel”, que conlleva a imaginar que una política de este tipo, concebida bajo el enfoque propuesto y con las estrategias e instrumentos considerados, aplicada tal cual, sería eficaz en el logro de sus objetivos, que en últimas se reduce a uno solo: *el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres rurales*. Ahora bien ¿hasta dónde llegó la eficacia de esta política?, esto lo analizamos, con su institucionalización y los efectos que dejó su aplicación.

La institucionalización de la política

La Oficina de Mujer Rural

Tal como lo exigía el documento CONPES, y como una forma para recuperar la capacidad de liderar la política de mujer rural en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, se creó la *Oficina de Mujer Rural*¹⁶, que sería la encargada de marcar la directriz de los programas, planes y políticas para la mujer rural, en todas las instancias del Ministerio de Agricultura, sus entidades adscritas, vinculadas y territoriales.

En la reconstrucción de la memoria institucional de la política, se encontró que varias de las personas entrevistadas, que hicieron parte, de una u otra forma del equipo de trabajo de dicha oficina, coinciden en afirmar que inicialmente la estructura organizativa y operativa de la oficina, se dio bajo estricto control técnico, pues la selección de los profesionales a trabajar en las estrategias de la oficina, estuvo a cargo del Programa de las Naciones Unidas (PNUD), entidad a la cual el Ministerio de Agricultura enviaba las hojas de vida de los aspirantes a ocupar los cargos, y que se encargaba de seleccionar bajo estrictas calidades técnicas y

14 Los instrumentos que la política preveía fueron: crédito agropecuario, generación y transferencia de tecnología, Acceso a la propiedad de la tierra, riego y adecuación de tierras, comercialización, microempresas, fortalecimiento empresarial, manejo de recursos naturales renovables, tecnología para el mejoramiento del hogar, programa de desarrollo social, organización, participación y capacitación campesina y prevención y lucha contra la violencia.

15 Caja Agraria (hoy Banco Agrario), Instituto Colombiano de Reforma Agraria - INCORA, Instituto Nacional de Adecuación de Tierras - HIMAT (hoy INAT), Instituto de Mercadeo Agropecuario - IDEMA, el Fondo de Desarrollo Rural Integrado - DRI, el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, entre otros.

16 Mediante Resolución número 01228 del 10 de diciembre de 1993.

académicas a los profesionales. Este criterio se mantuvo hasta 1998, lográndose importantes avances en cada una de las estrategias emprendidas¹⁷.

“La creación de la oficina fue un importante logro, tener asignados recursos del presupuesto nacional, del presupuesto ordinario de la nación, para este programa, que técnica y financieramente se había apoyado en la cooperación internacional, eso quiere decir que el país ya empezaba a poner una contrapartida para este tipo de temas, que creo que es esencial para el sector rural. Un poco la aproximación territorial, creo que hay una política para mujer rural centralista, es más cerca a las “estrellas”, pero más lejos del país, entonces tener la perspectiva de interactuar con las entidades territoriales, reconocer un estatus político, administrativo a las entidades territoriales y a su dinámica y ofrecerles instrumentos para planear, y apoyar como esta política, también como que la oficina significó un reconocimiento de la importancia del tema para el Ministerio, después de diez años de trabajo previo”¹⁸.

Hasta aquí, el hecho de institucionalizar la política, a través de la Oficina de Mujer Rural, generaba compromiso en el manejo de los programas para la mujer, no sólo al interior del Ministerio, sino en las entidades del sector agropecuario, como alguna funcionaria del INCORA señaló: “*la Oficina era el norte a seguir*”.

No obstante, siguiendo este recorrido histórico, encontramos que, poco a poco, la imagen de la Oficina de Mujer Rural, se fue desdibujando:

“Yo venía trabajando desde el 85, y pensé que la institucionalización de alguna manera era un avance, porque siempre los proyectos de los temas de mujer rural, se habían manejado a través de proyectos de cooperación internacional, con apoyo de agencias como IICA, UNICEF y la FAO; pero ya en el momento de la reforma, y esto está pegado a la reforma del Ministerio, que se da entre el 93 y el 94, las personas que hicieron ese nuevo diseño institucional consideraron que se debería crear una oficina para la mujer rural, como una visión de oficina, que en términos administrativos se entiende como una unidad asesora, faltó el resto de dependencias y transversal también en el sentido que pueda atender diferentes direcciones y orientaciones de la política, porque en ese sentido la política de género tiene una perspectiva de implantación también transversal; pensaba que era muy interesante pero con problemas muy graves, que tenían que ver básicamente con una baja asignación presupuestal”¹⁹.

Se percibe una sensación general de decepción cuando se analizan los comentarios de lo que sucedió con la oficina, a partir del cambio de gobierno (SAMPER-PASTRANA). De acuerdo a esto, a partir de agosto de 1998, cuando se da el cambio de gobierno a la Administración PASTRANA, es cuando ocurre, como algunos de los entrevistados llamaron un “vendaval”, que reestructuró el Ministerio de Agricultura, y por ende la Oficina de Mujer Rural se vio seriamente afectada. Entonces salen varios de sus funcionarios y se contratan personas con bajo perfil técnico.

17 Como lo señalan algunos informes “rescatados”.

18 Apartes de la entrevista a DIANA MEDRANO, exjefe de Oficina de Mujer Rural, mayo de 2001.

19 *Ibid.*

Según lo comentado, estas acciones, poco a poco, demeritaron la importancia de la Oficina de Mujer Rural, constituyéndose en marginal y poco eficiente, hasta que en el mes de enero de 2000, sin dar explicaciones, se dispuso cerrar la oficina. Nunca se hizo una evaluación de los resultados, ni se reubicaron los documentos importantes que hacían parte de ella. Los informes y la memoria institucional de esta dependencia desaparecieron. Se delegó a una persona para el cierre de la oficina, que no tuvo el suficiente compromiso con el tema, rompió documentos y otros tantos los envió al “archivo muerto”.

La creación de los Comités Técnicos Institucionales

La institucionalización de la política en las entidades del sector agropecuario se dio a través de la creación de los Comités Técnicos Institucionales, orientados por la Oficina de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura. En la investigación se encontró que 8 entidades²⁰ del sector agropecuario, mediante resolución u oficio, crearon dichos comités, que permanecieron vigentes la mayoría, hasta 1999.

También se constituyó la *Red Interinstitucional* de apoyo a la mujer rural, conformada por los directivos que presidían el Comité Técnico de Mujer Rural en cada entidad, con el fin de mantener una interlocución más activa entre el Ministerio y sus entidades en torno a la atención integral a la población rural femenina. Algunas de las líderes de ANMUCIC, así lo recordaron:

“El Ministerio alcanzó a tener, como para poner en juego la política en “serio”, una Red Interinstitucional con el ánimo de hacer con mayor fuerza un seguimiento y donde nos invitaban... pero todo eso se quedó ahí porque no hubo personas comprometidas con el tema ni voluntad política para continuar”²¹.

La creación de Comités Técnicos Departamentales e instancias municipales

La estrategia para implantar la política de mujer rural de 1994, a nivel territorial, se hizo a través de las gobernaciones y oficinas departamentales, en coordinación con la Oficina de Mujer Rural. El resultado fue la creación de los *Comités Técnicos Departamentales* que serían los responsables de la formulación, puesta en ejecución, seguimiento y evaluación de un programa departamental para el desarrollo de la mujer rural y estarían integrados por las principales instancias de toma de decisiones en torno a la planeación y el desarrollo en el departamento. En la revisión de los informes de actividades de la Oficina de Mujer Rural, se encontró que en 10

20 Inpa, INAT, CORPOICA, ICA, IDEMA, INCORA, FINAGRO y Fondo DRI.

21 Apartes de la entrevista realizada el 19 de julio, a LEONORA CASTAÑO, representante de ANMUCIC.

departamentos²² de Colombia se crearon estos comités, algunos mediante decretos y otros por designación a un funcionario.

Dichos comités estuvieron presididos y coordinados por: la directora de la Oficina de Mujer Departamental en los departamentos de Cauca²³, Guajira²⁴, Nariño²⁵, el gobernador o su delegado (secretaría del despacho) en los departamentos de Meta²⁶ y Risaralda²⁷. En los otros departamentos existió un coordinador designado para los programas con mujer rural, así: director de la Oficina de Planeación en Santander, Secretaría de Desarrollo Comunitario en Boyacá; Secretaría de Gobierno y Desarrollo Comunitario en Cundinamarca y Casanare y Secretaría de Gobierno y Desarrollo Comunitario en el Huila.

Cabe mencionar que tanto en el departamento de Nariño, como en el departamento de la Guajira, se crearon una Secretaría de Mujer y Género Departamental y una Oficina de Mujer Rural, respectivamente, y que por reestructuración administrativa desaparecieron, la primera en el año 2001 y la segunda en 1998.

En el contexto municipal, la Oficina de Mujer Rural promocionó los *Planes Institucionales Municipales* para apoyo a la mujer rural. De igual manera, junto a las entidades adscritas del sector agropecuario presentes en las regionales, se coordinaron acciones de fortalecimiento a los *Consejos Municipales de Desarrollo Rural*, con el fin de lograr la participación de las mujeres rurales. No obstante, esta intención, para algunos miembros de la Asociación Acción Campesina - ACC, no se logró.

“Nos pasó con muchas de las organizaciones que pertenecían al Consejo Municipal de Desarrollo Rural, que se citaba por ejemplo a Consejo de lunes a viernes, porque son los días hábiles de los funcionarios y muchos campesinos, menos las mujeres podían asistir... entonces como no se hacía una reunión de esas un sábado o un domingo, muchos de los campesinos y campesinas no participaron como debería ser... esos aparatos no funcionaron o si funcionaron fue sin la presencia de las organizaciones campesinas”²⁸.

En casos particulares se encontró que, por ejemplo, a partir de la década de los noventa, debido a las políticas en función de la mujer, Colombia implementó en

22 Cauca, Nariño, Guajira, Meta, Risaralda, Santander, Cundinamarca, Casanare, Boyacá y Huila

23 Decreto No. 412 de marzo de 1995.

24 Decreto No. 205 de junio de 1995.

25 Decreto No. 561 de junio de 1995.

26 Decreto No. 21131 de julio de 1995.

27 Decreto No. 0618 de julio de 1994.

28 Apartes de la entrevista realizada el 26 de mayo de 2002 a CARLOS ANCIZAR RICO presidente de la ACC.

algunos municipios, como el Caso de *Tumaco* (Nariño)²⁹, instancias u oficinas para atender a la mujer, en general, y a la mujer rural, en particular. No obstante, a medida que las políticas se terminaron, dichas instancias, que en su mayoría eran oficinas, muchas también dejaron de existir³⁰; reduciéndose la prestación del servicio a este tipo de programas por parte de las alcaldías municipales, a una persona, que no sólo atiende el tema de mujer, sino muchos temas más³¹.

Concretamente, como efecto de la Política de mujer rural de 1994, se encontró que en algunos lugares, por instrucciones de las gobernaciones, alcaldías y secretarías de agricultura municipales, se implementaron instancias³² y oficinas, mediante resoluciones y acuerdos, para coordinar y, en algunos casos, ejecutar proyectos dirigidos a la mujer rural a nivel municipal a través de pequeños proyectos productivos, con poca cobertura y limitados recursos. Actualmente, solamente está vigente la Oficina de Mujer Rural del municipio de *Barrancas*, en el departamento de la Guajira, manejada por una mujer profesional, cuyo tiempo de vinculación laboral es de 7 años.

LOS EFECTOS QUE DEJÓ EN COLOMBIA LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER RURAL DE 1994

Los antecedentes que se recolectaron del cierre de la Oficina de Mujer Rural, confirmaron que jamás hubo una evaluación de la *Política para el desarrollo de la mujer rural de 1994*. No se encontraron documentos que permitan determinar el impacto de las estrategias e instrumentos de la política sobre las condiciones de vida de las mujeres rurales.

“...Nunca se hizo evaluación, había informes de actividades, pero que alguien se sentara a evaluar la política como tal no, eso no se hizo, si esas estrategias sirvieron o no sirvieron, si son viables o no. De hecho es tan evidente que no se hizo la evaluación que en el Plan de igualdad hay también acciones en estos temas, acciones de fortalecimiento a la organización campesina, acciones para trabajar con entidades territoriales, sigue como apareciendo acciones que ya se habían hecho³³.”

29 Esta oficina se llama “La Casa de la Mujer”. Actualmente sigue vigente pero trabaja de forma marginal y poco efectiva, en la medida en que no cuenta con recursos propios y los pequeños programas que ejecuta se enfocan a cursos de modistería y manualidades y están dirigidos a las mujeres urbanas.

30 Como el caso de la oficina en el municipio de Chía, en el departamento de Cundinamarca.

31 Por ejemplo, en Chía (Cundinamarca) es un hombre el que atiende los temas de juventud, mujer, familia, etc., al interior de la Oficina de Desarrollo Comunitario.

32 Se entiende por instancia un grupo de funcionarios o un(a) funcionario(a) responsable del tema de mujer rural.

33 Apartes de la entrevista realizada a MARÍA OLIVA LIZARAZO, exjefe de la Oficina de Mujer Rural.

Por tal motivo, en la investigación se pretendió obtener algunas aproximaciones que nos permitieron conocer un poco más el proceso de ejecución de la política y sus efectos tanto en los organismos gubernamentales responsables de su implementación, como en las organizaciones rurales beneficiadas. Pero es necesario aclarar que no se pretendió realizar una evaluación en su totalidad de la política como tal, sino más bien acoger algunos instrumentos evaluativos para apreciar los efectos de la acción pública.

Para ello, se tomó como referencia a NOCHE (1981) quien menciona que la evaluación consiste en apreciar los efectos de la acción pública y puede hacerse a diferentes niveles, así:

- * **Evaluación a nivel de los medios:** la complejidad de los mecanismos políticos administrativos hace que esté muy lejos el garantizar la aplicación efectiva de una decisión tomada. Dentro de la evaluación, la más elemental es la que consiste en asegurarse que los medios previstos han sido puestos a disposición en el tiempo y el espacio. Las formas tradicionales de control, como los controles financieros (control fiscal) casi siempre son de esta naturaleza.
- * **Evaluación de las realizaciones,** busca apreciar cuáles han sido los resultados inmediatos de la actividad productiva de la administración en el marco de la política (cuántas camas de hospitales pasaron de salas comunes a habitaciones individuales, cuántos créditos especiales de ayuda para la creación de empresas han sido asignados, etc.). Este tipo de medida se encuentra con relativa frecuencia en los informes de actividad.
- * **Evaluación de impacto,** es el nivel más representativo de la evaluación de las políticas públicas. Lo que se busca aquí es medir el impacto final de la acción administrativa en el entorno socioeconómico. El elemento fundamental de la evaluación de impacto, busca apreciar las modificaciones de la situación o de los comportamientos de los individuos, de las empresas o de las colectividades afectadas por la política³⁴.
- * **Evaluación de eficiencia,** busca medir la eficiencia de la política aplicada, eso es poner en relación los efectos de las políticas públicas con los esfuerzos dedicados para obtenerlos.
- * **Evaluación de satisfacción,** desde el momento que se considera que una política tiene por objeto satisfacer una necesidad o resolver un problema sentido por la población, un elemento suplementario de evaluación puede ser apreciar en qué medida la población considera esta necesidad satisfecha o este problema resuelto.

34 Ibid, 165.

La información no era muy precisa en algunos casos, el acceso a la información era difícil en otros y al interior del Ministerio de Agricultura se perdió la “memoria institucional” de la Oficina de Mujer Rural. Esto conllevó a que por medio de las entrevistas, encuestas y revisión de algunas copias de informes de la Oficina de Mujer Rural, se reconstruyeran algunas cifras y datos *aproximados*, tanto de los recursos ejecutados por el sector agropecuario, como de la población beneficiada, especialmente en el período de 1994 a 1996.

Por lo anterior, para apreciar los efectos de la Política para el desarrollo de la mujer rural, nos concentramos en un análisis de la *evaluación de las realizaciones*, *evaluación de satisfacción* y *evaluación de impacto*.

Evaluación de las realizaciones

Este nivel se determinó a través de: los recursos ejecutados por las entidades del sector agropecuario, por la participación³⁵ de las mujeres rurales en los instrumentos de la política y por las actividades que realizaron las instancias del sector agropecuario en el marco de cada una de las cinco estrategias previstas en la política. Para ello, se recurrió a la revisión de los informes técnicos y financieros de ejecución de los recursos invertidos en la ejecución de la política de la mujer rural por parte de las entidades del sector agropecuario y de la Oficina de Mujer Rural, así como a los datos estadísticos de acceso de la mujer a los instrumentos de la política sectorial.

En cuanto a los *recursos ejecutados* por el Ministerio de Agricultura y las entidades del sector agropecuario, se encontró que durante el período comprendido entre 1994 y 1997, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia y las entidades adscritas del sector agropecuario invirtieron un total aproximado de \$2.941'186.846³⁶, que beneficiaron cerca de 100.000 mujeres rurales.

Con respecto a la *participación* de las mujeres rurales en los instrumentos de la política, se encontró que desde 1995, las mujeres tuvieron acceso a recursos de cofinanciación, proyectos productivos, apoyo a crédito, acceso a tierra, generación y transferencia de tecnología y tuvieron acceso al Fondo Agropecuario de Garantía - FAG y al Incentivo de Capitalización Rural - ICR³⁷.

35 El término *participación* se asume como mujeres beneficiarias de los instrumentos de la política.

36 Cifra en pesos corrientes.

37 La utilización del Incentivo de la Capitalización Rural -ICR- por parte de la mujer rural como pequeño productor agropecuario, se tradujo en el otorgamiento, durante 1995, de 33 incentivos por un valor de \$58 millones (precios corrientes) y en 1996 de 33 incentivos por un valor de \$75 millones (precios corrientes). Fuente: Informe de actividades de la Oficina de Mujer Rural 1995-1996.

En las realizaciones que las instancias del sector agropecuario reportaron, se encontró que tanto la Oficina de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura y las Entidades del Sector Agropecuario, realizaron actividades en el marco de cada una de las cinco estrategias previstas en la política en el período de 1994 a 1997. Algunos ejemplos, se ilustran en el cuadro 1.

Cuadro 1
Actividades realizadas por las entidades del sector agropecuario
en el marco de las cinco estrategias previstas en la política

E. 1 Fortalecimiento sector agropecuario	E. 2 Fortalecimiento demanda de las mujeres rurales	E. 3 Organización y participación de las mujeres rurales	E. 4 Apoyo al proceso de descentralización	E. 5 Mecanismos de coordinación
<ul style="list-style-type: none"> *Se capacitaron 498 funcionarios a nivel central y regional. *Se crearon en 8 entidades del sector agropecuario, los <i>Comités técnicos institucionales</i>. *Se creó la <i>Red interinstitucional</i>. *Se crearon <i>instancias y oficinas de mujer rural</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> *Se elaboraron cartillas y videos (se beneficiaron aprox. <i>40.000 mujeres</i>). *Se llevaron a cabo procesos de capacitación integral. *Se realizaron acciones para el fortalecimiento microempresarial de mujeres rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> *Se capacitaron 1.292 mujeres líderes de 9 departamentos de Colombia. *Se realizaron talleres de fortalecimiento para ANMUCIC. *Se fortalecieron 183 microempresas en 13 departamentos. *Se fortaleció la <i>participación femenina</i> en algunos consejos departamentales. 	<ul style="list-style-type: none"> * Sensibilización y capacitación de <i>241</i> funcionarios de 8 dptos. * Se elaboraron <i>Planes de acción departamental</i>. * Se crearon <i>comités técnicos</i> en 10 departamentos. * Se asesoró a 60 UMATA. * Se crearon instancias en dptos. y munip. para atención a la mujer rural. 	<ul style="list-style-type: none"> *Educación de adultos. *Expedición de <i>37.400</i> documentos en 6 departamentos. *Jornadas de salud. *Capacitación de <i>80 maestros rurales</i> en 3 departamentos.

Fuente: Elaboración del autor con base en los informes de la Oficina de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura de Colombia.

En las realizaciones tanto en el ámbito departamental como en el municipal, se encontró que en la información que arrojaron las encuestas no se registraron actividades a partir de 1994. Eso no quiere decir que no se hayan ejecutado acciones, sino que puede ser que, debido a que la mayoría de funcionarios de estas instancias, llevan menos de dos años trabajando en ellas, no conocen los antecedentes de los programas desarrollados para la mujer rural y por eso se limitaron a responder datos a partir del 2000. Por ejemplo en los departamentos, la mayoría hizo referencia al convenio establecido entre el Banco Agrario, la Secretaría de Agricultura del departamento y el Ministerio de Agricultura, para ejecutar el *Programa Mujer cabeza de familia*, con vigencia en el período 2001-2002. En la información de los municipios investigados, la situación es más crítica, ya que muchos no contestaron y, los pocos que lo hicieron, se limitaron a enunciar actividades relacionadas con microproyectos pecuarios y pesqueros, así como manualidades y modistería.

Evaluación de satisfacción

Este nivel integra medidas subjetivas de satisfacción o no de la política. Se determinó a través de: *La percepción que tuvieron los actores de la política* sobre la ejecución de las cinco estrategias implementadas por la misma. Para ello se entrevistaron a los funcionarios del sector agropecuario e informantes clave a nivel nacional y territorial, a las organizaciones rurales, como ANMUCIC, FENSUAGRO, ANUCUR y ACC. Y *la respuesta concreta de satisfacción o insatisfacción* de la ejecución de la política, manifestada por las organizaciones rurales a nivel nacional: ANMUCIC, FENSUAGRO, ANUC-UR y ACC, y a nivel municipal por: las asociaciones: “Mujeres en acción” y “Mujeres unidas” y el Consejo Comunitario Río Tablón Salado.

Sobre *la percepción sobre el cumplimiento (ejecución) de las estrategias de la política*, se encontró que en el total de respuestas las seis instancias investigadas percibieron en menor o mayor grado (como el caso de las organizaciones rurales nacionales, el 100% contestaron que ninguna de las cinco estrategias se habían ejecutado), que las estrategias de la política no se ejecutaron a cabalidad. La estrategia sobre el apoyo a la descentralización, fue la que causó más respuestas negativas, especialmente a nivel de las organizaciones nacionales y municipales. Las demás percepciones oscilan entre respuestas parciales a los resultados de las estrategias de la política, hasta la percepción positiva (a excepción de las organizaciones nacionales) del cumplimiento de la estrategia 2 sobre la capacitación de las mujeres, especialmente por parte de las entidades del sector agropecuario (70%).

Esta percepción sobre la ejecución de las estrategias de la política deja claro que, para las entidades del *sector agropecuario*, el nivel de satisfacción es muy limitado; la mayoría de las estrategias no cumplieron totalmente los objetivos

previstos. Como algunos lo señalaron “*las estrategias fueron momentáneas y generaron efectos parciales*”.

La mayoría de las personas entrevistadas coincidieron en afirmar que las estrategias de la política realizaron actividades positivas, en términos de capacitación y sensibilización a funcionarios y apoyo a organizaciones de mujeres, pero, en un período tan corto, que no alcanzó a generar impactos positivos en la población rural femenina y, por lo tanto, la política no llenó las expectativas que se crearon tanto en las entidades del sector agropecuario, como en el resto de actores que intervinieron en su implantación.

En cuanto a la *percepción sobre la satisfacción por la ejecución de la política*, de acuerdo con lo manifestado por las organizaciones rurales, tanto en el *ámbito nacional* como *municipal*, se puede afirmar que dichas organizaciones no sienten satisfacción con la ejecución de la *Política para la mujer rural de 1994*. Esta situación es unánime en las organizaciones a nivel nacional, aunque tres de ellas participaron en la formulación y planeación de la política, su ejecución no llenó sus expectativas. La afirmación que hicieron las líderes de ANMUCIC sobre el “desastre” y “fracaso” de la política, hace deducir el grado de insatisfacción que tienen de la misma.

En el ámbito municipal, queda claro que las organizaciones entrevistadas no conocieron jamás la política. Por un momento coyuntural, dos de las organizaciones, La “*Asociación de Mujeres de Caleta Viento Libre*” y “*Mujeres en acción*”, recibieron apoyo por parte de las entidades encargadas de ejecutar los instrumentos de la política, como el INPA, que tiene una oficina establecida en Tumaco (Nariño), y que logró los contactos de apoyo con el Ministerio de Agricultura, el BID Plan Pacífico y el IICA. Entonces hablar de satisfacción en estos casos, es respecto a las realizaciones, que en su momento estas dos organizaciones tuvieron, y que por lo tanto, se sintieron satisfechas en la medida en que recibieron recursos y capacitación. Caso contrario sucede con la organización del Consejo Comunitario de Río Tablón Salado, cuya insatisfacción es clara, no sólo por el desconocimiento de esta política, sino, en general, por la poca atención que han recibido por parte de las entidades presentes en el sector.

Evaluación de impacto

La aproximación al impacto que dejó la *Política para el desarrollo de la mujer rural*, se hizo por medio de: *algunos datos socioeconómicos* en el contexto nacional de las mujeres rurales con relación a: participación laboral, participación en actividades agropecuarias, desempleo rural, analfabetismo, jefatura femenina, salud, esperanza de vida y desplazamiento. Esto con el fin de determinar las variaciones presentadas en las condiciones socioeconómicas de las mujeres rurales, durante el período de 1993 a 1999. Y por medio de un ejemplo con *dos grupos microempresariales*, que permitió apreciar la aplicabilidad de algunos instrumen-

tos de la política, en dos grupos organizados rurales de pescadores y acuicultores de la Costa Pacífica del departamento de Nariño. (Sur de Colombia).

En primer lugar, con las variaciones socioeconómicas reportadas, a nivel nacional, es pertinente aclarar que, el nivel de impacto de la *Política para el desarrollo de la mujer rural de 1994*, no se lo puede medir exclusivamente con las cifras presentadas, puesto que las variaciones que se han dado en cinco años, pueden ser producto, por una parte, de la unión de los diferentes programas de gobierno y de ONG, que se han ejecutado para el beneficio de esta población, como por ejemplo, los programas promovidos por el Ministerio de Educación, las jornadas de salud preventiva del Ministerio de Salud, las actividades de la Consejería para la Mujer de la Presidencia de la República, o por el Programa de Alfabetización para Mujeres Rurales Adultas, que adelantó la ONG Plan Padrinos Internacional en 1996, o aún más, los mismos programas implementados al interior del Ministerio de Agricultura. En fin, son muchos los instrumentos de políticas que el gobierno colombiano paralelamente a la ejecución de la Política para la mujer rural, ha puesto en marcha para el beneficio de esta población.

Las variaciones socioeconómicas registradas por las estadísticas reflejan que se han dado avances interesantes en cuanto a alfabetización (superando casi a los hombres), esperanza de vida y salud, que denotan mejoramiento en sus condiciones de vida. Pero de igual manera, las cifras indican que, pese a estos logros, aún la mujer sigue accediendo a los recursos, en forma desigual con relación a los hombres. Las limitaciones que enfrentan las mujeres para acceder a tierra, o a crédito, siguen hoy más vigentes que nunca, ya que no tienen las suficientes garantías que las respalden o en otros casos, como lo señaló JORGE ARÉVALO³⁸, funcionario del Banco Agrario “*los proyectos que presentan, no tienen la suficiente factibilidad técnico-financiera, aspectos que obstaculizan notablemente el otorgamiento de crédito*”.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que algunas de las variaciones presentadas en el incremento de la jefatura femenina, desempleo rural, desplazamiento (entre otros), también pueden ser producto de la situación de violencia y conflicto que vive Colombia, que durante los últimos diez años se ha agudizado y que está haciendo que las mujeres y hombres rurales, abandonen su tierra y se desplacen a sitios donde no tienen las condiciones para salir adelante, y (en muchos casos) tenga que ser la mujer la que tome las riendas de su hogar.

En segundo lugar, con el *ejemplo de dos grupos microempresariales*, se quiso presentar en un caso concreto de la ejecución de la *Política para el desarrollo de la mujer rural*, el impacto en pequeña escala, donde la política llegó, a través de sus instrumentos, a dos grupos microempresariales de hombres y mujeres rurales

38 Apartes de la entrevista realizada el 10 de junio de 2002.

dedicados a la pesca y acuicultura en la Costa Pacífica de Nariño³⁹ y que afectó de diferente manera sus condiciones de vida.

Las diferencias que presentan los dos grupos son evidentes. Por una parte, el grupo “*Mujeres en acción*”, recibió capacitación integral, se fortaleció como proyecto económico y social, y se consolidó como organización, tomando sus propias decisiones sobre el futuro de la empresa. Pero lo más importante es que sus integrantes, lograron cambiar su mentalidad, logrando relaciones entre géneros (hombres y mujeres) más equitativas, que les permitió una mayor autogestión y el empoderamiento de las mujeres a nivel de su comunidad. Esto hizo que los impactos fueran positivos, tanto a nivel del grupo, ya que generó mejores ingresos, más empleo para las mujeres, acceso a crédito, entre otros. Y a nivel de la población, ya que las mujeres tuvieron mayor participación en las decisiones comunitarias y el reconocimiento de sus demandas por parte de las instituciones a nivel municipal y nacional. (Cuadro 2).

Este es un ejemplo interesante de la aplicación del enfoque de *equidad de género*, pues permitió el acceso en igualdad de condiciones de hombres y mujeres a los instrumentos de la política, y la consolidación de un proyecto económico y social sostenible, superando sus condiciones de pobreza.

Cuadro 2
Grupo mujeres en acción

Insumos	Productos	Impactos sobre el grupo	Impacto sobre la población
<ul style="list-style-type: none"> • Técnicos. • Capacitación integral. • Dinero. • Vinculación de mujeres y hombres al proyecto. • Autovaloración y desarrollo personal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crédito en condiciones especiales. • Infraestructura para el cultivo de camarón. • Programa de capacitación empresarial y técnica. • Programa de comercialización. • Fortalecimiento de la organización y de la participación de hombres y mujeres en ella. • Aplicación del <i>enfoque de equidad de género</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Más empleo para las mujeres. • Generación de ingresos. • Acceso a crédito. • Fortalecimiento de un proyecto económico. • Empoderamiento de las mujeres a nivel comunitario. • Credibilidad y reconocimiento por parte de la comunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor participación de las mujeres en las decisiones comunitarias. • Reconocimiento de sus demandas por parte de las instituciones a nivel municipal y nacional.

Fuente: Elaboración propia, con base en el sistema de evaluación de impacto de los programas de apoyo a la microempresa.

³⁹ Departamento ubicado al suroccidente de Colombia.

Con el grupo “*Mujeres unidas*” de Caleta Viento Libre, sucedió lo contrario: no recibió capacitación integral que lo fortaleciera en cuanto a su valoración y autogestión y, por consiguiente, no logró organizarse ni consolidarse como grupo, para demandar los recursos destinados por el gobierno, para su ayuda. La capacitación que recibieron estas mujeres fue muy enfocada a la parte técnica y comercial, que les sirvió, claro está, para darle valor agregado a su producto y establecer contactos comerciales directos. No obstante, pese a estos avances, las mujeres aún no se encontraban preparadas para manejar su propia microempresa, ya que les faltó capacitación en desarrollo humano y autogestión, aspectos claves para fortalecerlas. Además en la actividad productiva no se integró a los hombres para darle un mayor enfoque de equidad de género. Por lo tanto, no se dio sostenibilidad al grupo más allá del acompañamiento de las entidades públicas.

Lo anterior generó impactos negativos tanto a nivel del grupo como a nivel de la población, en la medida en que el grupo no pudo desarrollarse económica ni socialmente y mucho menos lograr una participación en la toma de decisiones comunitarias. (Cuadro 3).

Este es un caso típico del enfoque *productivista* en los programas de mujer: se entregó dinero y capacitación técnica, pero las mujeres no lograron cambiar su posición en la sociedad.

Cuadro 3
Grupo mujeres unidas de Caleta Viento Libre

Insumos	Productos	Impactos sobre el grupo	Impacto sobre la población
<ul style="list-style-type: none"> • Técnicos. • Capacitación. • Dinero. • Vinculación de mujeres exclusivamente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura (no apropiada). • Aplicación del enfoque productivista 	<ul style="list-style-type: none"> • Menos empleo para las mujeres. • Debilitamiento de la organización. • Dificultad en acceso a crédito. • Pérdida de una posibilidad de desarrollo económico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Débil participación de las mujeres en las decisiones comunitarias.

Fuente: Elaboración propia, con base en el sistema de evaluación de impacto de los programas de apoyo a la microempresa.

Estos ejemplos son prácticos en la medida en que se puede determinar concretamente el impacto, no sólo sobre el grupo beneficiario de la política, sino

el impacto en torno a su comunidad. Como estos casos, hay muchos otros, que serían interesantes estudiar, para aproximarse a determinar, ya en una escala más grande, los impactos negativos o positivos que causaron los instrumentos de la política ejecutados.

No hay que desconocer que la política desarrolló campañas de salud preventiva, de documentación, alfabetización y apoyo microempresarial, que, de una u otra forma contribuyeron a mejorar las condiciones de vida de las mujeres rurales, especialmente en el período comprendido entre 1994 y 1996. Por lo tanto, se pudo determinar que la política sí generó impacto en las condiciones de vida de un grupo pequeño de hombres y mujeres rurales, que algunos lo supieron aprovechar, se fortalecieron y mejoraron sus condiciones socioeconómicas.

Finalmente, queda claro, no sólo por el ejemplo que se presentó, sino por otras experiencias interesantes de grupos microempresariales que muchos, aún siguen vigentes, accediendo a los recursos que les ofrece el Estado y otros que no entendieron el enfoque de la política, accedieron a sus instrumentos y no se apropiaron efectivamente de ellos.

Conclusiones

La política para el desarrollo de la mujer rural de 1994: ¡muchas expectativas!

El origen: con marcada influencia extranjera

El origen de la *Política para el desarrollo de la mujer rural* de 1994, es un claro reflejo de la influencia de las políticas extranjeras, que marcaron la directriz de las estrategias e instrumentos ejecutados en la política, desde una visión macro y no particular del contexto de la mujer rural colombiana. Esto, unido al empeño que pusieron las mujeres clave, en las altas esferas del poder, conllevaron a la implantación de una política “desde arriba”, que generó mucha incertidumbre y expectativa en los actores sociales.

El enfoque: ¡no se entendió!

La política para el desarrollo de la mujer rural de 1994 fue precisa en cuanto a la implementación de un enfoque de *equidad de género*, en todas las instancias nacionales y territoriales, que facilitarían a las mujeres rurales acceder, en igualdad de condiciones y oportunidades, a los factores de producción y beneficios que ofrece el Estado, para el bienestar de ella y de su familia. Entonces, ¿qué sucedió? Sencillamente: *no se entendió*.

La formulación y planificación de la política buscó dar una respuesta a un avance en el tema de equidad de género, pero los actores de la política no estaban preparados para asimilar esta concepción, por lo que la política no logró transversalizarse, convirtiéndose, con el transcurso del tiempo, en un tema aislado y de responsabilidad de pocas mujeres.

“Muchos funcionarios no entendieron el sentido de la política, se creía que era para mujeres (...), ni los funcionarios del mismo Ministerio, sabían explicar realmente, de que se trataba... uno acogía lo que ellos decían...”⁴⁰.

Concebida bajo el enfoque de género, la política se aplicó con una mentalidad feminista y productivista, y se concentró en la atención de las *necesidades prácticas*, enfocadas en la condición y relacionadas con situaciones de insatisfacción por carencias materiales. Con este criterio se implementó la política no sólo por los ejecutores, sino por los receptores de la misma: las organizaciones de mujeres rurales, que estaban y están demandando políticas *para mujeres*:

“Para nosotras la perspectiva de género, hemos sentido que desmonta posibilidades de ganar con mucha fuerza todo lo que tiene que ver con la discriminación positiva, o sea quita las posibilidades de mostrar con fuerza, con mayor rigor, con mayor fuerza, la realidad en la que vivimos las mujeres del campo”⁴¹.

Las estrategias: ejecutadas oportunamente

La Política para el desarrollo de la mujer rural, ejecutó cinco estrategias: 1. Fortalecimiento de las entidades del sector agropecuario. 2. Capacitación de las mujeres rurales. 3. fortalecimiento de las organizaciones de mujeres. 4. Apoyo al proceso de descentralización, y 5. Creación de mecanismos de coordinación intersectorial.

En cada una de dichas estrategias, la Oficina de Mujer Rural realizó oportunas actividades que lograron ejecutar eficazmente las estrategias, a través de mucha capacitación a funcionarios del sector agropecuario y organizaciones rurales, asesoramiento a las Entidades Territoriales y Municipales y mediante una audaz campaña divulgativa, la Oficina de Mujer Rural, logró posicionar el tema de *Mujer Rural*, por casi tres años (1995-1997). Muchos recordaron la política como el *boom* del momento. En la medida en que los recursos se terminaron, la Oficina de Mujer Rural desapareció y las entidades se reestructuraron, el tema de mujer rural, perdió importancia sobre todo en las entidades del sector agropecuario. Prueba de ello es que, actualmente, en su mayoría, ya no existen cifras de acceso a los recursos, desagregadas por sexo.

40 Entrevista realizada a FRANCISCO DÍAZ, profesional de la división de Acuicultura del INPA, el 30 de mayo de 2002. Hizo parte del Comité Técnico Institucional de aquel tiempo.

41 Apartes de la entrevista realizada el 19 de mayo, a LEONORA CASTAÑO, presidente de ANMUCIC.

Los instrumentos de la política: eficaces en su momento

A través de nueve entidades del sector agropecuario: Fondo DRI, INPA, INCORA, CORPOICA, ICA, HIMAT, IDEMA, Caja Agraria y FINAGRO, la política pudo operativizar sus instrumentos y las mujeres rurales pudieron acceder efectivamente a tierra, crédito, proyectos productivos, asistencia técnica y comercialización, especialmente en el período comprendido entre 1995 y 1996. En el total de los programas sectoriales y con datos promedio a noviembre de 1996, se reportó una participación aproximada de las mujeres frente al total de beneficiarios del 31.7%, nivel que por primera vez se registró, en la medida en que en años anteriores las estadísticas no se desagregaban por sexo. El mayor peso de esta participación se dio en la Caja Agraria, Fondo DRI, INCORA e INPA.

Los obstáculos para la ejecución de la política

Las entidades encargadas de ejecutar los instrumentos de la política encontraron muchos obstáculos, que les impidió, a partir de 1996, llegar efectivamente a las mujeres rurales. Los obstáculos más importantes que señalaron fueron: falta de recursos, cambio de funcionarios, falta de apropiación del sentido de la política y muchas barreras culturales encontradas desde las comunidades, que no permitieron dimensionar el papel de las mujeres en las actividades productivas y organizativas.

Los obstáculos detectados, en aquel tiempo, siguen manteniéndose en la actualidad. En todas las instancias de esta investigación se detectaron obstáculos que coinciden con falta de recursos, falta de compromiso y capacitación de los funcionarios y, especialmente, se encontró que tanto para las entidades como para las organizaciones, el obstáculo más grande es de tipo cultural, que no permite que se incorpore efectivamente la perspectiva de género. “*El machismo en Colombia, no fue una cosa que apareció de la noche a la mañana, ha sido un aspecto que se ha venido consolidando con el tiempo*”⁴².

Aspectos como la cultura, los valores, las creencias, nunca se tuvieron en cuenta en la implantación de la Política para la mujer rural y eso fue y es una gran limitación que está impidiendo una percepción acertada del enfoque de equidad de género en el desarrollo rural.

Los efectos de la política

A nivel de realizaciones, la *Política para el desarrollo de la mujer rural, de 1994*, cumplió con sus objetivos, en el período de 1994-1997. Se capacitaron funcionarios del sector agropecuario y organizaciones rurales; se financiaron proyectos produc-

42 Comentarios de LUIS CARLOS ACERO, expresidente de FENSUAGRO.

tivos, campañas de alfabetización y cedulaación. Se ejecutaron programas, a través de todos los instrumentos de política. Las realizaciones fueron muchas y de efectos inmediatos. Prueba de ello es que algunos funcionarios del sector agropecuario, se sensibilizaron al tema y, actualmente, ya muchos están cambiando su mentalidad, para mirar a la mujer rural, bajo el enfoque de equidad de género.

A nivel de *satisfacción*, la política no la generó en las organizaciones rurales, especialmente en las del orden nacional, que no identificaron nada positivo con la realización de la política; respuesta que puede asociarse a lo dicho anteriormente, en el sentido de que las organizaciones, especialmente de mujeres, no lograron interiorizar el discurso de equidad de género y entender cómo éste ha dado respuesta a sus necesidades.

A nivel de *impacto*, se puede decir que la política generó impactos positivos en muchos casos particulares, de grupos rurales femeninos como, por ejemplo, lo demuestran algunas experiencias con grupos artesanales de Nariño, los grupos cooperativos de Santander, los grupos microempresariales en el Cauca, entre otros. A nivel global, la política generó también impactos positivos, cuando documentó a más de 30.000 mujeres y niños, alfabetizó a cerca de 20.000 mujeres y llegó con jornadas de salud a más de 15.000 mujeres. Aunque estas actividades no son determinantes para decir que las estadísticas han variado a causa de ello, sí han contribuido a mejorar las condiciones socioeconómicas de más de 100.000 mujeres atendidas directamente por la política.

Un efecto más: el tema de la mujer rural sigue vigente

El 14 de enero del 2002 se aprobó la “*Ley 730 para la mujer rural*”. Esto evidencia que a pesar de las trabas encontradas en las políticas para la mujer rural, a partir de 1984, el tema ha persistido a través del tiempo, y esto es un buen indicio, tanto de la sensibilización de los funcionarios planeadores de políticas, como de las mismas organizaciones rurales, especialmente de mujeres, que han participado en diferentes etapas y momentos, en la implantación de este tipo de políticas. Esto refleja que, de una u otra forma, estos grupos se han fortalecido y permanecen vigentes.

Ahora bien, la mirada hacia esta ley es crítica en el sentido de que evidencia el estancamiento que aún se tiene del tema de mujer rural, pues es una clara muestra de una ley diseñada “para mujeres”, que retrocede en el tiempo hacia el enfoque productivista que imperó en los años setenta - ochenta. Pero igual es positivo encontrar la dimensión ampliada que le da la ley a la nueva ruralidad, pues contempla a la mujer rural no solamente en las actividades agropecuarias, sino en todas las actividades insertas en el medio rural⁴³, como también a las relaciones que

43 Artesanía, minería, pesca, actividades agroindustriales y microempresariales (entre otras).

se tejen en el contexto urbano - rural. No obstante, es un logro mantener latente el tema y es un reconocimiento a la perseverancia y fortaleza de las mujeres.

“(…) es un reconocimiento a la lucha que han venido dando las mujeres del campo, es recoger elementos de otras leyes y propuestas que se han plantado y cimentarlas en una propuesta que consolide un horizonte, pero tiene una circunstancia: y es que se hace una ley en el momento en que este gobierno está terminando y ojalá que el nuevo gobierno se apropie de ella y la pueda ejecutar... (…). Es una ley que tiene debilidades todavía, por ejemplo, el fondo para las mujeres quedó muy en el aire. Otra debilidad, es la representación de la mujer para las cuotas, cosas de ese estilo, pero esa equidad está muy en el aire... (…). El gobierno quiere terminar dándoles a las mujeres, decirles: “vean mujeres, yo hice hasta aquí y esto les dejaré como proyección de mi gobierno, ustedes verán que siga”. Como dice el Dr. PASTRANA “les dimos la ley de mujer rural” sí... pero ahí está en el papel y la realidad es otra”⁴⁴.

Respecto a ley la exministra CECILIA LÓPEZ, comentó:

“Me gusta que exista, porque eso quiere decir que en un contexto donde lo social ni lo rural ni la mujer han sido importantes... Que un ministro haya sido capaz de sacar una ley, me parece un esfuerzo no solamente de una persona... me parece que las mujeres rurales lograron un objetivo muy claro, pero si no llegamos al meollo de los valores, esto puede quedarse en el papel... (…). Muy linda, pero esto no llega al meollo del problema”.

Y respecto al enfoque, manifestó:

“es desarrollista, no es estructural, aquí no toca valores, ni normas, ni nada. Vota más educación... más salud... recursos... muy bueno pero no llega más allá. Dentro de lo desarrollista es productivista, no me disgusta, porque me parece que dentro de lo “desarrollista”, lo más exitoso es lo productivista... (…). Esto funciona en la medida en que nos metamos de manera total, sino será un esfuerzo adicional que traerá ventajas cuantitativas pero no va cambiar el meollo del problema (…). “Nosotros hemos estado en políticas para la mujer desarrollistas: que es darle más educación, más salud, o más empleo, pero no hemos entrado en unas políticas estructurales de género (…). La política estructural es cambiar los valores... (…). Mi posición personal es que son las mujeres las que van a inducir eso... no son los hombres. Por eso digo que la equidad de género es una decisión política”.

A modo de conclusión final

El gobierno colombiano a través de las cinco estrategias e instrumentos implementados por la *Política para el desarrollo de la mujer rural* de 1994, capacitó y fortaleció a los actores sociales, brindó factores de producción a las mujeres rurales y, en su momento, transversalizó la política hasta las instancias locales. Pero de manera parcial y poco efectiva, en la medida en que su aplicación no respondió a un enfoque de equidad de género, previsto en la política, sino al discurso “Mujer en el desarrollo”, en el que predominó una concepción asistencialista

44 Comentarios de LUIS CARLOS ACERO, expresidente de FENSUAGRO. Entrevista realizada el 21 de junio de 2002.

e instrumental del rol de las mujeres en la producción de alimentos, en la generación de ingresos y en la distribución intrafamiliar de los beneficios de los programas de desarrollo. Esto ocasionó un retroceso a la construcción de valores de justicia social con equidad en el sector rural.

Mientras el cambio de mentalidad no se dé en los momentos fundamentales de la vida, a partir de patrones de comportamiento en los cuales el niño construye su relación con la sociedad, a partir de la construcción de valores y de prácticas de equidad de género, es muy difícil, que de la noche a la mañana, se implanten políticas con este enfoque, cuando la sociedad aún no está preparada para asimilar esta concepción y mucho menos para reproducirla.

Bibliografía

- Consejería para la Política Social - PNR, PNUD. “*Informe Nacional de Colombia*”. Preparado para la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, China, septiembre de 1995.
- Departamento Nacional de Planeación. Proyecto Proequidad/GTZ. “*Género, equidad y desarrollo*”, TM Editores, Bogotá, octubre de 1998.
- Decreto n° 412 de marzo de 1995. Creación Comité Técnico Departamental de Cauca.
- Decreto n° 205 de junio de 1995. Creación Comité Técnico Departamental de Guajira.
- Decreto n° 561 de junio de 1995. Creación Comité Técnico Departamental de Nariño.
- Decreto n° 21131 de julio de 1995. Creación Comité Técnico Departamental de Meta.
- Decreto n° 0618 de julio de 1994. Creación Comité Técnico Departamental Risaralda.
- Documento CONPES Social-23DNP-UDA-Minagricultura. Santa Fe de Bogotá, 21 de enero de 1994.
- Documento CONPES n° 2726, DNP-UDS-Consejería Política Social, Santa Fe de Bogotá, 30 de agosto de 1994.
- DNP/Fundación Corona/CEDE. “*Evaluación de los programas de apoyo a la microempresa 1997-1998*”, Bogotá, noviembre de 1998.
- Escritos elaborados por funcionarios/as de las entidades adscritas y/o vinculadas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

- FAO. “*Proceso de formulación del Plan de ejecución de la política de mujer rural: el caso de Colombia*”. Bogotá, 1993.
- GUTIÉRREZ, MYRIAM. Informe de Consultoría presentado al IICA y al Ministerio de Agricultura. Bogotá, 2002.
- GÓMEZ M., ANTONIO. “*Jalonando el futuro del sector rural*”. Informe al Congreso 1994-1998. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. República de Colombia, julio de 1998.
- Informes oficina de mujer rural años 1994, 1995 y 1996.
- LÓPEZ M., CECILIA y GÓMEZ MERLANO, ANTONIO: *Memorias 1996-1997. República de Colombia*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá, julio de 1997.
- Ministerio de Agricultura. Cartilla “*Realidades*”. Oficina de Mujer Rural, 1996.
- MUÑOZ, JANETH PATRICIA. “*Situación de las mujeres dedicadas a actividades pesqueras y acuícolas y alternativas de intervención de las entidades en el municipio de Tumaco - Nariño*”. Universidad de Nariño. Pasto, 1998.
- Presidencia de la República. Dirección Nacional de Equidad para la Mujer. Ministerio de Agricultura. Oficina de Mujer Rural. “*Mujer rural en cifras*”. Bogotá, D.C, junio de 1997.
- Resolución No. 000180 de mayo 5 de 1995 del INPA.
- Resolución No. 02202 de mayo 5 de 1995 del INAT.
- Resolución No. 01725, de junio 7 de 1995 del INCORA.
- Resolución No. 1589 del 6 de junio de 1995 del ICA.
- ROBLEDO OSPINA, ROSA INÉS. “*Para empoderar a las mujeres rurales*” Misión Rural. volumen 8. IICA. Santa Fe de Bogotá, 1998.
- SALAZAR VARGAS, CARLOS. “*Políticas públicas: generalidades y aspectos básicos*”. Bogotá, 1995.
- SIBATÉ, RODRÍGUEZ ANA y otras. “*Mujeres, espacio y sociedad: hacia una geografía del género*”. Editorial Síntesis. Madrid, España, 1995.
- Universidad Externado de Colombia, “*Planificación con perspectiva de género*”. Bogotá, mayo de 1995.
- ZULUAGA, ALBA LUCÍA. Informe de Consultoría “*Área de adecuación institucional*” Oficina de Mujer Rural, Santa Fe de Bogotá, julio de 1996.